

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

L'ÉVALUATION EN COURS  
DES  
**PROPRIÉTÉS NON BATIES**

(Art. 3 de la loi de 31 décembre 1907)

Son double intérêt fiscal et économique

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le mercredi 3 décembre 1913, à 4 h. 1/2*

PAR

**R. LOMET**

---

*Président : M. HITIER, Professeur*

*Suffragants* { *MM. FERNAND FAURE, Professeur*  
*ALLIX, Professeur-agrégé*

---

PARIS (V<sup>e</sup>)

**M. GIARD & E. BRIÈRE**

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot et 12, rue Toullier

---

1913



THÈSE  
POUR  
LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

L'ÉVALUATION EN COURS  
DES  
**PROPRIÉTÉS NON BATIES**

(Art. 3 de la loi de 31 décembre 1907)

Son double intérêt fiscal et économique

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le mercredi 3 décembre 1913, à 4 h. 1/2*

PAR

**R. LOMET**

---



*Président : M. HITIER, Professeur*

*Suffragants* { *MM. FERNAND FAURE, Professeur*  
*ALLIX, Professeur-agrégé*

---

PARIS (V<sup>e</sup>)

**M. GIARD & E. BRIÈRE**

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot et 12, rue Toullier

---

1913



ÉVALUATION EN COURS  
DES  
**PROPRIÉTÉS NON BATIES**

(Art. 3 de la loi du 31 décembre 1907)

Son double intérêt fiscal et économique

---

INTRODUCTION

---

L'administration des Finances vient (1) de terminer la nouvelle évaluation du revenu net des propriétés non bâties décidée dans l'article 3 de la loi de finances du 31 décembre 1907. Cette loi n'a, d'ailleurs, fait que reprendre un texte déjà ancien : l'article 4 de la loi du 21 juillet 1894 ainsi conçu : « Il sera procédé par l'administration des Contributions directes aux évaluations nécessaires pour transformer la Contribution foncière des propriétés non bâties en impôt sur le revenu. » Cette manifestation, effectuée en vue de l'impôt sur le revenu, était restée tout à fait platonique et il n'y avait été donné aucune suite. C'est ce projet d'évaluation qu'a

---

1. Juin 1913.

repris, avec un sens un peu différent, le législateur de 1907 dans la loi du 31 décembre : celui-ci, en effet, n'a pas considéré le vote de ces dispositions comme comportant, sans conteste, une adhésion au principe de l'impôt sur le revenu ; certes, nombreux étaient, parmi les partisans de la réforme, ceux qui espéraient qu'elle profiterait au nouveau système d'impôt désiré par eux : mais, et c'est ce qui fait la différence entre l'article 4 de la loi du 21 juillet 1894 et l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907, ce dernier a un autre objet plus immédiat : c'est d'instaurer une plus grande justice entre les citoyens, en ce qui concerne la répartition de l'impôt foncier.

Puis, comme la réforme de notre système d'impôt était projetée, on a eu l'idée d'utiliser cette évaluation récemment terminée pour la détermination aussi précise que possible d'une assiette de l'impôt foncier.

Et nous avons alors été conduits à nous demander : « Cette évaluation a-t-elle été effectuée avec le souci continuel d'une exactitude scrupuleuse ; présente-t-elle toutes les garanties nécessaires pour qu'on puisse la prendre comme base d'un impôt ? »

Nous nous proposons de suivre pas à pas les opérations, d'examiner avec la plus grande impartialité, toutes les dispositions prises, toutes les critiques faites, quitte ensuite à en tirer une conclusion où nous exposerons notre opinion.

Cette évaluation, intéressant une grande partie des citoyens, a suscité des observations nombreuses. Des

critiques ont été produites, qui furent parfois très injustes : nous nous demanderons si les résultats obtenus correspondent à l'effort et aux sacrifices demandés.

Enfin, il y a un dernier point de vue à considérer qui n'est pas le moins intéressant : c'est, en quelque sorte, une statistique agricole qui a été décidée par la loi de 1907 ; et les chiffres, établis par l'administration des Contributions directes, pour ce qui se rapporte à la valeur locative de la terre (d'où il est possible de déduire la valeur vénale), au nombre des cotes foncières, à l'impôt supporté par la terre, constituent une importante contribution à des études d'économie rurale. Leur comparaison avec les chiffres obtenus lors des précédentes évaluations est très instructive et permet d'utiles observations sur la valeur de la terre et son évolution dans ces cinquante dernières années.

Pour beaucoup de raisons donc, la nouvelle évaluation des propriétés non bâties décidée par l'article 3 de la loi du 31 octobre 1907 et effectuée conformément aux prescriptions d'une circulaire postérieure en date d'une année, présente un grand intérêt.

---



## HISTORIQUE

---

Mais, avant de commencer l'étude un peu complexe que nous avons entreprise, il nous semble qu'il n'est pas déplacé de parler d'un précurseur, d'un grand esprit qui, il y a presque deux siècles, conçut l'idée d'une nouvelle base à donner à l'impôt foncier et chez qui déjà on retrouve toutes les idées directrices du travail d'évaluation récemment effectué ; nous voulons parler de Turgot.

M. Léon Say écrivait en 1887 (1) « Le xix<sup>e</sup> siècle est le vrai siècle de Turgot, parce que c'est celui où ses idées ont été appliquées et où il a manifestement régné sur les esprits et sur les choses. Aura-t-il été le siècle unique pendant lequel les principes de Turgot auront reçu une aussi éclatante satisfaction ? Le siècle prochain brûlera-t-il ce que nous avons adoré ? Il ne manque pas de tristes prophètes pour nous en menacer. Ces prophètes de malheur seront démentis par l'événement. » Et Léon Say avait raison : Turgot

---

1. *Turgot*, par Léon Say, de l'Académie française. *Les grands écrivains français*, Paris, 1887, p. 10.

nommé le 3 août 1761 à l'intendance de Limoges avait décidé la révision du rôle des tailles : c'était certainement un vrai cadastre qu'il avait en vue, mais les conceptions qu'il utilisait pour cette œuvre s'éloignent par quelques points de celles qui apparurent plus tard lors de l'élaboration du cadastre actuellement en usage et se rapprochent des idées directrices du travail d'évaluation récent jusqu'à leur être absolument semblables. Par là, l'originalité des idées de Turgot se manifeste une fois de plus.

## I. — SITUATION EN 1760, DANS LE LIMOUSIN

La taille était alors assise en Limousin au moyen d'un tarif imaginé vingt ans avant par M. de Tourny. Cet intendant avait voulu corriger les abus de la taille arbitraire. Il avait conçu pour y arriver le plan d'une refonte de toutes les évaluations anciennes du produit des terres, il avait établi une taille tarifée dont la base était une estimation générale de tous les fonds de la généralité, reposant sur une sorte de cadastre. Mais les arpentages n'avaient été achevés que dans une partie de la province, les deux tiers seulement. Le contrôleur se transportait dans la paroisse ; il rassemblait quelques baux généraux quand il en trouvait, car il n'y avait pas de baux particuliers, et quelques contrats de vente ; il s'informait de la valeur de quelques principaux domaines et la plupart du temps arrêtait les évaluations.

après une simple inspection des lieux, « pour ainsi dire à vue d'œil ou à vol d'oiseau et par masses de culture » (1).

## II. — TURGOT

Il en était résulté des inégalités si choquantes que Turgot crut nécessaire de tout refaire et d'entreprendre une révision générale. Il ne ménagea pas sa peine : lettres à des amis, avis ou conseils au contrôleur général : tout se ressentit de ses préoccupations.

Il tint à préciser une idée qui plus tard devait réapparaître et qui récemment était discutée à la Chambre des députés (2), celle de la réalité ou de la personnalité. Pour lui, l'impôt devait être réel et ne se répartir qu'à raison des héritages que possède chaque contribuable et du revenu qu'il en tire. L'imposition sur les personnes choque par elle-même, dit-il, parce que la personne n'est qu'« un amas de besoins ».

C'est donc une imposition réelle qu'il veut établir et il le fait à l'occasion d'une déclaration du roi en date du 30 décembre 1761, concernant la taille tarifée en usage dans la généralité de Limoges.

Sur quoi Turgot fera-t-il peser ces charges ? Sera-ce sur les capitaux ? Non, car, dit-il, « il y a sans doute

---

1. Léon Say, *op. cit.*, p. 66.

2. *Journal officiel*. Débats parlement. Chambre des députés, séance du 27 février 1910, p. 1134.

des cas où l'on consentirait à sacrifier une partie de sa propriété pour sauver le reste ; mais ce ne saurait être le cas ordinaire. On veut avoir une jouissance assurée et constante, et on veut aussi que le sacrifice soit constant. C'est donc sur le revenu que l'imposition doit porter » (1). Et alors, il est nécessaire de définir au juste ce qu'est le « revenu » imposable. On en voit apparaître chez Turgot une conception très nette, qui devait être laissée de côté en France lors de la confection des matrices cadastrales, mais qui se précise de nouveau, telle que l'avait comprise Turgot, à propos de l'évaluation décidée en 1907. Ce qu'il y a de tout à fait intéressant, c'est de comparer la définition du produit net ou plutôt du revenu net actuel que donne l'article premier alinéa 3 de la circulaire du 31 décembre 1908, et celle qu'en donne l'intendant de Limoges dans son *Mémoire sur les impositions* (2) : il fait d'abord remarquer que Quesnay a, le premier, appris à distinguer le produit brut du produit net : celui-ci ne comprenant pas les profits du cultivateur. Une terre peut donner un produit brut très important et un produit net infime ou même nul, il suffit pour cela de supposer qu'elle coûte plus à labourer que les fruits ne peuvent se vendre. « Il faudra donc prélever sur la vente des produits : 1° les frais ou avances annuelles

---

1. Turgot, *Œuvres*. Guillaumin, Paris, 1844, t. I, p. 400 tiré de : *Plan d'un mémoire sur les impositions en général, sur l'imposition territoriale en particulier et sur le projet du cadastre.*

2. Turgot, *op. cit.*, p. 401.

en totalité ; 2° l'intérêt des avances primitives ; 3° leur entretien et le remplacement de leur dépérissement inévitable ; 4° la subsistance et le profit honnête du cultivateur (1). » Car il ne faut pas que pour soutenir l'État, on dévore graduellement les capitaux : ce serait « absolument vicieux » et « nécessairement passager ». En conclusion, « le vrai revenu est la part du propriétaire au delà de celle du cultivateur, celle que le cultivateur donne au propriétaire pour avoir le droit de cultiver son champ. Toute autre idée de revenu est illusoire et ce n'est que sur ce revenu que peut porter l'impôt » (2). Telles sont textuellement citées les conceptions exposées par Turgot, et si elles sont rapprochées de celles qui sont contenues dans le texte de la circulaire de 1908, la similitude apparaît frappante. « On doit entendre par revenu net le prix de loyer que le propriétaire tire de ses immeubles lorsqu'il les afferme..... La revenu net à déterminer n'est donc autre chose que la valeur locative réelle des propriétés non bâties... (3) » Qu'est-ce que la part que le cultivateur donne au propriétaire, si ce n'est la valeur locative : la correspondance des termes est évidente : « Part donnée au propriétaire » et prix de loyer que le propriétaire tire de ses immeubles. C'est là un des grands intérêts de la question.

---

1. Turgot, *op. cit.*, p. 401.

2. Turgot, *op. cit.*, p. 402.

3. Circ. du 30 décembre 1908, art. 1<sup>er</sup>. *Officiel* de 1909. Annexes, p. 897.

Puis, Turgot, après avoir déterminé le support de l'impôt, s'occupa des procédés à employer pour arriver à une évaluation sincère du revenu foncier, et il les indiqua en plusieurs endroits : ce fut d'abord dans ses *Observations sur un projet d'édit* portant abonnement des vingtièmes (1) (contribution qui constituait un accroissement de la taille) où il est dit article 20 : « Les officiers municipaux ou syndics auront égard à la contenance et valeur de tous les fonds de leur territoire... comme aussi aux nouvelles déclarations que les propriétaires pourront donner, auxquelles néanmoins lesdits officiers municipaux et syndics auront tel égard que de raison. »

C'était le système de l'appréciation directe auquel était joint celui de la déclaration.

Dupont de Nemours, dans une note jointe à cet article, indiquait que le travail à faire était immense : les déclarations des propriétaires, en général très vagues, très peu détaillées, très incomplètes, très inexactes, n'étaient pas faites pour le faciliter.

Cette ébauche fut ensuite complétée, précisée dans des lettres patentes validant les opérations de confection des rôles des tailles dans la généralité de Paris (2) (1<sup>er</sup> janv. 1775), et qui furent rédigées par Turgot alors ministre. On y voit que, comme on le devait faire lors de l'évaluation de 1707, les commissaires des

---

1. Turgot, *op cit.*, p. 462 du tome I.

2. Turgot, *op cit.*, p. 368 du tome II.

tailles étaient dans l'obligation, lorsqu'ils se transportaient dans les paroisses, d'annoncer leur visite. C'étaient d'abord des « mandatements » aux syndics, envoyés au moins huit jours avant leur arrivée (art. 2). Ils annonçaient leur venue au son de la cloche (art. 3). Actuellement, les méthodes de publicité ne sont pas sensiblement différentes : le percepteur envoie des avis et prie le maire de faire annoncer aux propriétaires « par les procédés accoutumés » les jours et heures pendant lesquels il se tiendra à la mairie (1). Les procédés sont très semblables.

Puis les commissaires évaluaient. Les lettres patentes précitées nous donnent des renseignements assez complets. Art. 4. — « Ils (les commissaires) s'enquerront particulièrement de la nature et qualité du territoire pour déterminer la nécessité ou l'inutilité de faire plusieurs classes dans l'évaluation des terres. » Art. 5. — « Ils prendront les renseignements les plus exacts sur tout ce qui pourra conduire à la juste fixation de l'estimation des biens imposables ou du prix commun du loyer relativement à chaque classe. » Art. 7. — « Ils procéderont ensuite à la réception des déclarations de chaque contribuable. » Mais il y avait une base d'estimation beaucoup plus certaine : c'étaient les baux, et Turgot n'a pas omis de les utiliser, ce devait être d'après lui la source d'informations la plus sûre sur

---

1. Instruction spéciale à l'usage des percepteurs. (Évaluation des propriétés non bâties) du 31 décembre 1908. *Officiel*. Annexes 1909, p. 923, art. 4.

laquelle les commissaires pussent établir leurs évaluations ; mais il n'a pas été sans remarquer que l'utilisation des actes de location ne pouvait se faire que partiellement, car, dit-il (1), chacun est intéressé à cacher la valeur de son bien : il paraît impossible de parer à l'inconvénient des contre-lettres et puis tout n'est point affermé (2). Dans les provinces riches telles que Normandie, Picardie, Flandre, rien n'est plus facile que de connaître la véritable valeur des biens fonds. Toutes les terres y sont louées et leur valeur dans les baux est chose notoire ; on connaît même la valeur de celles que quelques propriétaires font valoir et qui presque toutes ont été affermées ; tous les fermiers du canton savent ce qu'ils en donneraient de ferme. *L'état de choses* est bien différent dans les provinces pauvres de l'intérieur du royaume telles que Bourbonnais, Limousin et toutes les provinces abandonnées à la petite culture et à la culture par métayers. On a prétendu, ajoute-t-il, qu'une administration qui inspirerait la confiance engagerait à déclarer exactement, mais « je crois que ce serait mal connaître les hommes : la fraude serait très commune et dès lors ne serait point déshonorante ». Ces difficultés sont les mêmes que celles auxquelles se heurtèrent récemment les contrôleurs ; et les moyens d'information sont identiques. En parcourant les instructions de Turgot, il nous semble lire les

---

1. Turgot, *op cit.* Plan d'un mémoire..., p. 407.

2. Turgot, *op cit.* Avis sur l'imposition de la taille, 1766.

notes d'un directeur des contributions directes actuel à ses subordonnés. Et l'analogie entre les deux méthodes, celle du XVIII<sup>e</sup> siècle et celle du XX<sup>e</sup> continue.

Elle est encore très nette quant aux moyens d'obtenir un tarif. L'article 22 alinéa 1 de la circulaire donne un plan d'action qui existait déjà, à peu de choses près, chez Turgot : « Les connaissances locales des classificateurs, ainsi que leur expérience du cours des fermages et de la valeur relative des terres et des diverses natures de culture, doivent être largement utilisées pour l'établissement du tarif provisoire. »

Rapprochons de ce texte, celui qui a été donné par le surintendant de Limoges : « Les commissaires feront leur rapport des connaissances particulières qu'ils auront prises dans chaque paroisse pour parvenir à la fixation de *l'estimation du prix* et, d'après ce rapport discuté entre toutes les personnes qui assistent au département, le prix du loyer sera fixé et servira de base pour les opérations ultérieures des commissaires (1). »

Les contribuables mêmes, obtiennent certaines garanties contre l'arbitraire ou la fantaisie des estimations et nous verrons, plus tard, que celles qui furent accordées aux propriétaires par la circulaire de 1908 ne sont pas plus grandes. Dans ses *Observations sur un projet d'édit* est ordonnée la communication détaillée au propriétaire des résultats de l'opération (art. 21) (2),

---

1. Turgot, *op. cit.*, Lettres patentes du 10<sup>e</sup> janvier 1775, p. 371.

2. Turgot, *op. cit.*, p. 463.

et bien entendu s'il résulte d'estimations exagérées une surimposition, le contribuable lésé peut se pourvoir devant les élections et Cours des aides (art. 37 et 38). Les instructions récentes s'en distinguent peut-être par quelques modalités, mais le fond reste le même.

Nous avons jugé qu'il était extrêmement intéressant d'opérer le rapprochement entre des idées émises à deux siècles de distance, et Léon Say, qui, en 1884, indiquait ses craintes de voir disparaître l'influence de Turgot, eût pu se tranquilliser, car la première réforme importante en matière administrative financière du <sup>xx</sup><sup>e</sup> siècle procède directement de ses conceptions : nous y retrouvons les mêmes procédés mis en œuvre, les mêmes idées appliquées, surtout en ce qui concerne le produit net, si bien défini par Turgot, et dont la détermination est le but de la récente évaluation.

Et Turgot eut un singulier mérite à vouloir, dans une époque d'absolutisme et de routine, opérer des réformes aussi profondes et aussi libérales : il ne se leurrait pas non plus quant aux difficultés de la tâche qu'il avait à mener à bien. Mais il ne voulut pas y renoncer malgré les obstacles auxquels il se heurta : bien mieux, on avait intrigué pour lui faire avoir l'intendance de Lyon. Dans une lettre au contrôleur général Bertin, où il le remercie d'avoir songé à lui pour ce poste avantageux par l'endroit, les revenus, le peu de travail, il déclare : « Je sacrifierai avec grand plaisir les avantages et les agréments que je trouverais dans l'intendance de Lyon, et je vous prierai de bien vouloir me

laisser à Limoges à la suite du travail que vous m'avez permis d'entreprendre. » Quel noble exemple que la probité de cet homme refusant une situation meilleure pour pouvoir terminer un travail qu'il s'était promis de mener à bien.

La tentative de Turgot fut la seule intéressante de son siècle.

### III. — DU XVIII<sup>e</sup> SIÈCLE A NOS JOURS

L'Assemblée Constituante (1791), ensuite, substitua la contribution foncière aux vingtièmes et aux autres impôts frappant les immeubles. Mais elle fut dépourvue des éléments indispensables à la fixation de cette contribution. Aussi dut-elle la répartir au prorata des anciennes impositions et consacrer, par là même, les déficiences de la répartition précédente. Il en résulta de multiples protestations ; à tel point que de 1791 à 1821 les gouvernements successifs durent réduire le principal de 360/0.

La loi du 31 juillet 1821 qui avait accordé le dernier dégrèvement, avait aussi fixé, pour les départements, de nouveaux contingents calculés d'après les résultats connus du cadastre, les actes de location et de vente (1).

Néanmoins la péréquation était loin d'être établie. Cependant soixante-dix années s'écoulèrent sans que les

---

1. Le revenu territorial ainsi constaté était de 1.580 millions.

contingents eussent subi d'appréciables modifications. En 1850 l'Assemblée décida qu'il serait procédé à « une évaluation nouvelle des revenus territoriaux » (loi du 7 avril 1850, art. 1 et 2). Le travail fut très incomplet et demeura inutilisé. Aussi près de trente ans plus tard (loi du 9 août 1879) entreprit-on une revision dont les Chambres discutèrent les résultats : il s'y manifesta des divergences de vues. Enfin, il fut décidé qu'une partie du contingent de la propriété non bâtie serait transférée sur la propriété bâtie après évaluation du revenu des propriétés de cette dernière catégorie. Cette opération s'exécuta et il en résulta (loi du 8 août 1890 art. 4) la transformation de la contribution foncière des propriétés bâties en un impôt de quotité, et la réduction du principal de la contribution foncière des propriétés non bâties.

« Mais cette réforme n'était encore qu'un palliatif » et la péréquation de cette dernière contribution était impossible à réaliser (1).

Le seul remède alors aperçu était la réfection du cadastre, d'où création d'une commission extra-parlementaire (déc. du 30 mai 1891) chargée d'étudier les diverses questions soulevées par l'entreprise.

Mais en 1894, M. Poincaré, alors ministre des Finances, fit insérer dans la loi de finances du 21 juillet 1894 un article 4 où apparaissaient des conceptions nouvelles et qui était ainsi conçu :

---

1. V. page 26.

« Il sera procédé par l'administration des contributions directes aux évaluations nécessaires pour transformer la contribution foncière des propriétés non bâties en un impôt sur le revenu net de ces propriétés (1). »

C'est là le principe de la nouvelle évaluation. On essaya de procéder de suite à l'application et on le tenta dans une commune de Seine-et-Oise. Les résultats obtenus furent satisfaisants et permirent à M. Ribot, à cette époque ministre des Finances, de soumettre au Parlement un projet de loi spécial (22 oct. 1895) qui ne vint même pas en discussion devant la Chambre, pas plus d'ailleurs que celui de M. Doumer (1<sup>er</sup> fév. 1896) ou de M. Cochery (4 juin 1896 et 9 fév. 1897). La question restait en suspens. Cependant les mesures concernant ces opérations furent ajoutées à la loi de finances de 1898 et votées par la Chambre.

Elles furent disjointes par le Sénat qui les discuta en 1899. Le projet renvoyé à la Chambre le 27 mars de la même année n'aboutit pas. M. Paul Constans, en 1903 (12 mars), déposa une proposition de loi tendant à la revision du revenu de la propriété non bâtie : elle ne fut pas discutée.

En 1906, M. Poincaré, redevenu ministre des Finances, essaya de faire entrer la réforme dans le « domaine des réalisations pratiques ». Il proposa de l'entreprendre immédiatement et d'en appliquer les résultats dans les communes au fur et à mesure de l'achèvement des

1. Cf. le rapport de M. Cochery député (5 juill. 1894) et de M. Trarieux sénateur (17 juill.).

travaux. La commission du budget s'y opposa : certains de ses membres y voyaient un obstacle à l'établissement de l'impôt sur le revenu, alors que d'autres, au contraire, pensaient qu'on ne devait voir là qu'une partie d'une réforme générale qu'il convenait d'effectuer en entier.

La disjonction fut décidée et la question ne fut reprise qu'en 1907, par M. Caillaux : celui-ci, envisageait « le problème sous un autre aspect et proposait de procéder à une évaluation globale par propriétaire ». La méthode préconisée par lui était basée sur la collaboration des propriétaires et des agents de l'administration. La discussion fut remise à une date ultérieure.

Entre temps M. Caillaux avait promis de faire procéder, pendant les vacances parlementaires, à des travaux d'essai, à la suite desquels il déposa un projet de loi, le 21 novembre 1907, dans lequel on retrouve le principe déjà exposé. M. Renoult, rapporteur du projet, conclut à une méthode d'évaluation variant suivant les régions et les cas particuliers : les propriétés louées seraient évaluées au moyen des baux. Si ceux-ci faisaient défaut, il faudrait recourir à l'évaluation parcellaire.

Le débat s'ouvrit, à la Chambre, sur le point de savoir s'il convenait d'incorporer le projet spécial dans le budget de 1908 : MM. Dumont, Aimond, Dessoye, Dreyfus, A. Veber, Jean Durand, Magniaudé furent partisans de l'incorporation ; seul M. Roche s'y opposa. M. Caillaux rappela alors que, en la matière, on ne devait pas se

montrer absolu et demanda à la Chambre qu'elle lui fit confiance quant à l'adoption de la méthode qui fût la mieux appropriée aux inconstances. M. Ribot appuya ces raisons ; et, après un discours de M. Fouquet qui défendit sans succès un contre-projet, le projet du gouvernement fut adopté avec une légère modification en ce qui concernait la composition d'une commission. M. Poincaré, rapporteur au Sénat, constata l'urgence qu'il y avait à voter la réforme et ne proposa que de minimes changements au texte voté par la Chambre. Mais M. Touron y fit substituer un amendement qui n'était que la reproduction du texte inséré par M. Poincaré dans le projet de budget de 1907. Cela ne fut pas accepté par la commission du budget de la Chambre : celle-ci reprit son ancien texte. Le Sénat alors adopta un texte transactionnel définitivement accepté par la Chambre.

Il devint l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907 et fut ainsi conçu :

« Les opérations prescrites par l'article 4 de la loi du 21 juillet 1894 seront immédiatement entreprises à l'aide du crédit de 3 millions ouvert au ministre des Finances : elles auront pour objet de déterminer le revenu net actuel des propriétés foncières non bâties.

» Les évaluations seront effectuées dans chaque commune en tenant compte des exploitations distinctes, d'après un tarif établi par nature de cultures et de propriétés, ou à l'aide de baux authentiques ou de déclarations de locations verbales dûment enregistrées.

» Les résultats de ces évaluations seront communiqués aux intéressés qui auront un délai de deux mois pour présenter leurs observations.

» Il sera rendu compte, chaque année par un rapport distribué aux Chambres et publié au *Journal officiel*, des opérations faites et des méthodes d'exécution. »

Tels sont les principes de la nouvelle évaluation : ils sont restés intacts jusqu'à l'heure actuelle. Seule une petite modification de détail mérite d'être signalée : c'est celle qui fut apportée par l'article 2 de la loi du 26 décembre 1908 qui décide que :

« Au cours des opérations prescrites par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907, il ne sera pas attribué d'évaluation au sol des propriétés bâties, ni aux terrains formant une dépendance indispensable et immédiate de ces constructions. »

---

L'ARTICLE 3 DE LA LOI  
DU 31 DÉCEMBRE 1907. — SON POURQUOI

---

L'article 3 de la loi du 31 décembre 1907 a donc enfin, après de nombreuses discussions parlementaires, continuées et reprises pendant des années, décidé la réévaluation des propriétés non bâties. Quel a été son objectif? Dans quelle intention le législateur l'a-t-il voté?

I. — BUT DE LA NOUVELLE ÉVALUATION

Il est en étroite connexion avec la réforme de l'impôt foncier : celle-ci depuis longtemps projetée, mise à l'étude, n'a pas encore été obtenue et cependant elle semble, au premier chef, nécessaire. Depuis fort longtemps on dénonce un peu partout les inégalités criantes de l'impôt foncier ; il y fut partiellement remédié en 1890 (1) par la transformation de la contribution bâtie

---

1. En 1890, deux opérations furent effectuées : 1° séparation des revenus cadastraux des propriétés bâties et non bâties ; 2° évaluation des propriétés bâties.

en impôt de quotité ; mais restaient les injustices flagrantes de l'impôt sur la propriété non bâtie. Or, une des principales qualités d'un bon impôt, c'est sa stricte proportionnalité. Ici elle fait complètement défaut.

α) *Les inégalités du système cadastral.*—Déjà en 1884(1), au Sénat, M. de Reignié, qui défendait un amendement déposé par lui et demandait une revision des évaluations parcellaires de la propriété non bâtie, exposait les résultats d'une évaluation effectuée depuis peu (1879-1884) et les chiffres fournis sont édifiants. « Pour les départements, dit-il, le taux d'impôt varie de 95 centimes pour 100 francs de revenu net à 7 fr. 21, et pour les arrondissements de 74 centimes à 9 fr. 18. » Le département de la Vienne, par exemple, payait plus de 7 fr. 71 0/0, tandis que l'Aude payait 2 fr. 67 0/0 et la Seine 1 fr. 96 0/0. Mais si l'on passe ensuite aux cantons et aux communes, les inégalités vont se multipliant jusqu'à devenir incroyables. D'après M. de Reignié, pour les cantons le taux de l'impôt variait alors de 1 franc à 15 fr. 87 ; pour les communes de 19 centimes à 30 fr. 03 pour 100 francs de revenu net réel et il citait des exemples.

Dans le département des Hautes-Alpes le canton des Aiguilles ne payait que 3 fr. 67 par 100 francs de revenu réel, celui de Barcennette 10 fr. 32 ; la commune de Ristolas payait 2 fr. 84 pour 100 francs ;

---

1. Jour. off. Sénat. Débats parlementaires, séance du 27 janv., p. 167

celle des Costes 22 fr. 57 pour 100 francs. Dans la Gironde la commune de Forges 1 fr. 05 et celle de Montussan 29 fr. 59. Dans les Pyrénées-Orientales la commune de Cases-le-Pène 0 fr. 60 et celle d'Espiradu-Confluent 12 fr. 40 pour 100 francs de revenu net. Il multipliait aussi les exemples et ajoutait : « Tel est l'état déplorable de la répartition de la contribution foncière en France. » Et ce n'est que trop exact ; un auteur (1) citait ce cas presque monstrueux : Le taux de l'impôt en principal varie entre 19 fr. 34 pour 100 francs dans la commune de Floriac (Gironde) et 0 fr. 19 0/0 dans la commune de Coti-Chiavari (Corse). Les résultats d'une enquête faite en 1894-1895 par l'administration des contributions directes dans une commune de chaque département ne sont pas sensiblement meilleurs.

Il en résulte que sur 25.635 personnes imposées dans ces communes,

|                                                 |   |                    |
|-------------------------------------------------|---|--------------------|
| 857 sont taxées à raison de 1 0/0 et au-dessous |   |                    |
| 2.075                                           | — | 1,01 à 2 0/0       |
| 3.386                                           | — | 2,01 à 3 0/0       |
| 7.840                                           | — | 3,01 à 5 0/0       |
| 5.573                                           | — | 5,01 à 7 0/0       |
| 3.263                                           | — | 7,01 à 10 0/0      |
| 1.540                                           | — | 10,01 à 15 0/0     |
| 552                                             | — | 15,01 à 20 0/0     |
| 549                                             | — | 20,01 et au-dessus |

1. Arthur Girault, *Revue d'Économie politique*, 1910, p. 111.

De là cette chose choquante qu'on a fait remarquer (1) on arrive à mettre en présence deux propriétaires fonciers dont les terres peuvent n'être séparées que de quelques centaines de mètres et dont l'un paiera 1 1/2 0/0 et l'autre 35 à 40 0/0 de ses revenus, car les inégalités de l'impôt en principal s'aggravent encore par l'adjonction des centimes additionnels.

De telles iniquités ne peuvent éternellement subsister ; mais pour y porter remède encore faut-il en connaître les causes ; elles sont peu nombreuses : la principale, et nous pourrions presque dire la seule, est celle-ci : à la base de l'imposition se trouve un instrument vétuste qui a cessé depuis fort longtemps d'être conforme à l'état de choses actuel : le cadastre. Commencé en 1807, achevé vers 1845, il fut effectué durant cette période d'une quarantaine d'années au moyen de méthodes parfois très dissemblables d'un lieu à un autre ou tout au moins avec des vues différentes : d'une cadastration à l'autre des parcelles changent de nature et par là devraient changer de classe, les betteraves dans le Nord, la vigne dans le Midi remplacent les blés et les colzas ; les terres ainsi doublent, triplent, décuplent de valeur et malgré cela conservent leur ancienne classification (2). C'est le repoche qui a été si fréquemment fait au cadastre ; il était exposé de façon frappante au Sénat

---

1. Chassaing de Borredon, *De la péréquation de l'impôt foncier des propriétés non bâties*, thèse, p. 38.

3. Chassaing de Borredon. Même ouvrage.

en 1907 (1) par M. Denoix qui décrivait ce qu'il avait pu constater : « Presque tous les jours je voyais des parcelles de terrain de très bonne qualité restant à l'état de friche et cependant frappées d'un impôt assez élevé. A quelques centaines de mètres de là, à côté d'une source riche en principes fertilisants, je voyais des prairies magnifiques, superbes, donnant quelquefois trois coupes de fourrage, et si je me transportais à la mairie pour consulter la matrice, je voyais que cette seconde parcelle, cette prairie merveilleuse payait moins d'impôt que la friche que je venais de rencontrer sur mon chemin. » Cet exemple typique montre quels étaient les résultats auxquels conduisait le maintien de l'ancienne classification. Celle-ci avait d'ailleurs été faite par des hommes bien différents : leur tournure d'esprit, leur instruction, enfin leurs méthodes d'application changeaient avec les pays, et les résultats ont différé par là même. Et puis, pour l'évaluation du revenu on prend le revenu net moyen des quinze dernières années dont on retranche les deux plus mauvaises et les meilleures : il semble assez difficile de démêler avec précision le revenu net de quinze années. Ce n'est pas tout.

Dans l'intérieur d'une commune, aussi, la répartition est devenue inexacte : l'article 37 de la loi du 13 septembre 1807 édicte le principe de la fixité des évaluations cadastrales et « alors que les revenus parcellaires

---

1. *Journal officiel*, Sénat, Débats parlementaires. Séance du 19 décembre 1907, p. 1445.

se modifiaient sans cesse sous des influences diverses, l'iniquité de la répartition initiale s'est accrue constamment des inégalités nouvelles créées à l'intérieur de chaque commune (1) ». Il en résulte que le cadastre français avait pu, dans les débuts de son utilisation, créer une répartition juste du contingent communal entre les propriétaires de la commune ; mais depuis lors, la fixité des évaluations cadastrales a été une source de plus en plus considérable d'iniquités. On a bien essayé d'y remédier par des dégrèvements (2) mais ce n'est là qu'un palliatif très insuffisant.

Donc la contribution foncière des propriétés non bâties présente : un défaut très grave de proportionnalité entre départements, arrondissements, cantons et communes d'une part et cela tient à son caractère d'impôt de répartition, entre parcelles d'une même commune d'autre part, et cette fois la cause en est au cadastre, qui est le fondement de tout le système et qui n'est plus à l'heure actuelle, conforme à ce qu'il devrait représenter.

β) *Réformes à opérer.* — Dès lors les réformes à opérer paraissent s'imposer : transformation de l'impôt actuel de répartition en impôt de quotité, et mise à jour du cadastre.

---

1. Monjou, *La nouvelle évaluation foncière*. Thèse, p. 10.

2. Art. 3, loi du 27 mai-3 juin 1791, loi du 9 germinal an V, 26 fructidor an VI, 25 ventôse an VIII, 21 ventôse an IX, 4 germinal an IX, 5 ventôse an XII, 17 juillet 1819, 31 juillet 1821, 7 août 1850, 8 août 1890, 21 juillet 1897 (remises sur les petites cotes foncières).

L'opportunité de la première réforme a été très discutée : nombreux sont encore les partisans de l'impôt de répartition auquel on trouve de nombreux avantages : un rendement invariable, un minimum d'introduction de la fraude, et l'utilisation des conseils locaux, avantages qu'on dénie à l'impôt de quotité. Certes, l'impôt de quotité peut présenter quelques inconvénients mais, au point de vue de la péréquation, ce système est indiscutablement supérieur à l'autre par son élasticité et sa productivité exacte et c'est le seul résultat qu'il soit désirable d'obtenir : comme nous le verrons plus tard (car cette transformation de l'impôt de répartition en impôt de quotité est en connexion étroite avec la nouvelle évacuation) il semble maintenant que les partisans de ce système d'impôt soient bien près de l'emporter.

La deuxième réforme à opérer est la mise à jour du cadastre. La chose paraît délicate, et tous les remèdes qu'on pourrait apporter à la situation défectueuse du cadastre paraissent bien peu efficaces ; la solution radicale serait sa réfection : la tâche à entreprendre est tellement importante et onéreuse qu'on hésite ; il y a bien eu de timides essais en ce sens (1) mais les résultats donnés ont été négligeables. C'est alors que fut proposée une nouvelle évaluation des propriétés non bâties, tendant à la détermination de leur revenu net et se basant sur les éléments d'information les

---

1. Loi du 17 mars 1898. Son succès a été minime.

plus exacts et les plus impartiaux. C'est l'objet de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907.

Ainsi répondons-nous à la question posée au début de ce chapitre: cet article fut voté dans l'intention d'obtenir une meilleure répartition de l'impôt foncier et d'obvier par là aux iniquités résultant de l'utilisation du cadastre.

γ) *Différence entre le cadastre et la nouvelle évaluation.* — De ce que l'on s'est borné à décider une évaluation, il résulte que les méthodes employées dans ce dernier cas diffèrent par quelques points de celles qui furent utilisées lors de la confection du cadastre.

C'est ce que nous allons maintenant examiner.

Il y a tout d'abord une différence essentielle entre les deux systèmes: elle concerne l'objet des travaux entrepris qui est la recherche du revenu net des terres. D'après la loi de frimaire an VII (qui détermine le mode de répartition de l'impôt foncier) c'est « ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semence, récolte et entretien ». Ainsi donc, pour obtenir le revenu imposable (1), on calculait d'abord la valeur du produit brut ou total qu'une propriété foncière non bâtie peut rendre, année commune, en la supposant cultivée selon la coutume du pays et en formant l'année commune sur les quinze années antérieures à celle de l'évaluation, moins les

---

1. Cf. Caillaux, *Les impôts en France*, p. 7.

deux plus fortes et les deux plus faibles. Le produit brut moyen de chaque parcelle de terre étant ainsi déterminé, on en déduisait les frais de culture, semence, récolte et entretien, et on obtenait le revenu net imposable ou cadastral.

Dans l'article 3 de la loi de 1907 reparait cette expression de revenu net, mais la circulaire explicative qui suit lui donne un sens beaucoup plus restreint : dans son article 1<sup>er</sup> alinéas 2 et 3, celle-ci explique que « le revenu net à déterminer n'est autre chose que la valeur locative réelle des propriétés non bâties » qui est déterminée non d'après le produit brut de quinze années duquel on opérerait quelques retranchements, mais d'après « des bases et des déclarations de locations verbales *en cours* pour les propriétés qui sont louées : à l'aide d'un tarif établi par natures de culture, lorsque les immeubles sont exploités par leurs propriétaires ».

« Elle ne doit donc pas être confondue avec le produit net de la terre, lequel comprend, en outre du prix de fermage, les revenus provenant tant du travail manuel ou de direction de l'exploitant, que de la mise en œuvre du capital représenté par les instruments aratoires, le bétail, les semences, les engrais, etc. Ces revenus désignés communément sous le nom de revenus de l'exploitation agricole, ne doivent pas entrer en ligne de compte dans l'évaluation » pour déterminer le revenu net (loi de 1907).

De même que pour déterminer le revenu cadastral, on soustrait du produit brut le montant des frais d'ex-

ploitation, mais il y a un autre élément que la circulaire de 1908 dégage: c'est ce que l'on appelle les bénéfices agricoles: ils représentent et la mise en œuvre du capital d'exploitation, qui peut varier d'importance selon les pays ou les modes de culture, et le travail de direction (au cas de métayage), ou de culture (au cas de faire valoir direct). Cet élément produit les différences très grandes qui peuvent être constatées entre les chiffres cadastraux qui, eux, comprennent les bénéfices agricoles et ceux de la nouvelle évaluation qui les a exclus.

C'est là une différence essentielle puisqu'elle porte sur l'objet même des travaux: c'est celle qui les caractérise le mieux.

Cependant il y a un point sur lequel se rapprochent les deux méthodes de travail: la nouvelle a comme base, comme point d'appui si l'on peut dire, l'état descriptif de l'ancienne: le plan cadastral. Il suffit pour s'en convaincre de regarder un feuillet d'évaluation (1), on y voit: Renseignements extraits de la matrice cadastrale: numéro du plan, lieu dit, ancienne nature de culture, ancienne classe, et en regard, sur la même ligne, nature actuelle de culture, classe, valeur locative, etc. Donc, on est parti du plan cadastral parcellaire et on lui a appliqué les nouvelles méthodes et les nouvelles conceptions.

Celles-ci sont inspirées des critiques formulées contre les procédés mis en œuvre dans le travail cadastral.

1. Annexes à l'Instruction du 31 déc. 1908, modèle n° 1, p. 133.

Il en est ainsi par exemple pour la classification des propriétés : jadis (1) elle consistait à former dans chaque commune, pour chaque espèce de culture, un certain nombre de classes (cinq au plus). Elles étaient définies par un type supérieur et un type inférieur choisies parmi les différentes propriétés situées dans cette commune. La classification était effectuée par les soins d'une commission de cinq propriétaires, dont deux forains, présentés par le conseil municipal. Actuellement, « le nombre de classes à créer pour chaque groupe est laissé à l'appréciation du contrôleur et des commissions communales ; mais en vue de réduire les difficultés de classement, ce nombre devra autant que possible être limité à trois (2) » Donc ici, pas de maximum imposé, mais seulement un maximum indiqué pour le nombre de classes à créer par groupe. De plus, « pour chaque classe le contrôleur choisit une parcelle ou un groupe de parcelles-type dont la valeur locative correspond à celle de la moyenne des propriétés à ranger dans la classe (3) ».

Au contraire de l'ancien système qui logeait toutes les parcelles dans un cadre formé par deux types extrêmes, ici on se base sur un type moyen qui sert à déterminer les autres. Et ce ne sont plus les répartiteurs qui ont le rôle exclusif d'opérer la classification,

---

1. Cf. Caillaux, *op. cit.*, p. 11.

2. Circulaire du 31 déc. 1908, art. 19, al. 4.

3. Circulaire du 31 déc. 1908, art. 20, al. 1.

c'est le contrôleur qui y procède, de concert avec les classificateurs qui ne sont plus que des auxiliaires (1) de l'administration. De même pour l'établissement définitif du tarif; celui-ci dans le système cadastral était arrêté par le conseil municipal sauf approbation de la commission départementale (2); ce qui n'a pas été conservé. Maintenant c'est le directeur des contributions directes qui, « après s'être entouré de toutes les garanties nécessaires pour pouvoir émettre sur le tarif des évaluations un avis motivé et appuyé de justifications indiscutables (3) », arrête le tarif. Les attributions de l'administration ont ainsi considérablement augmenté.

Elle s'est d'ailleurs chargée de veiller à ce que ne se reproduisent plus les anciens errements du cadastre : celui exécuté à des moments et par des méthodes différentes présentait des inégalités surprenantes : ceci fut si bien constaté de département à département et d'arrondissement à arrondissement que la loi du 31 juillet 1821 décida que l'utilisation du cadastre serait purement communale, que ses résultats ne serviraient qu'à la répartition, entre les parcelles, du contingent communal.

Dans la nouvelle évaluation, on a voulu être exact autant que possible, éviter que les résultats varient selon les départements, par suite des divergences entre les modes d'appréciation des directeurs, chargés d'arrêter les tarifs. On s'est efforcé d'empêcher que des

---

1. Circulaire de 31 déc. 1908, art. 19, al. 1.

2. Caillaux, *op. cit.*, p. 11.

3. Circulaire du 31 déc. 1908, art. 63, al. 1.

communes limitrophes, situées dans des départements, dans des divisions de contrôle différents, soient taxées de façon disproportionnelle. Aussi la circulaire du 31 décembre 1908 dispose-t-elle (art. 63) que « le tarif arrêté par le directeur est immédiatement communiqué... s'il s'agit d'une commune formant limite de contrôle, au titulaire de la division voisine (alinéa 3). Enfin, une copie du tarif des communes situées sur le pourtour du département est en outre adressée sans retard au directeur du département limitrophe, lequel la communique de son côté, à ceux de ses collaborateurs qui ont intérêt à en prendre connaissance ». Ainsi sont évitées les évaluations disproportionnelles que, sous le système cadastral, on pouvait constater et qui étaient un des motifs de reproches très sérieux contre lui. La même circulaire, pour la détermination du revenu net, règle une utilisation rationnelle des baux ; la valeur locative réelle étant le but des recherches, on s'efforcera de l'obtenir d'après les baux, et c'est seulement à défaut d'eux qu'on aura recours à d'autres modes d'évaluation ; les résultats obtenus par comparaison, ou par évaluation directe seront comparés à ceux qui ont été obtenus en se servant des baux et ce sont encore ces derniers qui détermineront en général le tarif à adopter.

Dans le système cadastral, les instructions premières recommandaient aussi une grande utilisation des actes de location ; mais comme il a été remarqué (1), « leur

---

1. Dessart, *Traité de l'impôt foncier*, p. 123.

prix diffère toujours du revenu cadastral, car en 1821, après de vaines tentatives, de péréquation générale, on s'était borné, en restreignant les évaluations dans l'intérieur de chaque commune, à rechercher des évaluations non pas exactes, mais simplement proportionnelles entre elles ». D'ailleurs, même si toute atténuation était évitée dans la fixation des revenus cadastraux, leur montant s'écarterait des indications correspondantes des actes de location, car on constaterait le *prix moyen* des fermages (1). Le terme exact employé par les instructions était : prix commun de fermage et c'était ce qui était recherché aussi bien lorsque les propriétés à évaluer étaient louées, que lorsqu'elles faisaient l'objet d'un bail à colonage partiaire ou qu'elles étaient exploitées directement par le propriétaire. De plus, comme nous l'avons déjà fait remarquer, on ne déduisait pas du produit obtenu par des évaluations plus ou moins rigoureusement établies le montant des bénéfices agricoles, élément pourtant très important.

On en arrivait à ce résultat : qu'en principe, les estimations devaient reposer sur le prix tiré de la ventilation des baux (2); alors qu'en pratique les résultats obtenus en différaient sensiblement. On s'en aperçut vite et on chercha à y remédier par une très large uti-

---

1. *Contribution foncière et cadastre (Recueil des lois et instructions sur les contributions directes, p. 376, art. 471 et 472).*

2. *Légalement*, il en est aussi encore maintenant. Cf. Cons. d'État, 18 décembre 1897. Min. des Finances contre P.-L.-M. et Cons. d'État, 16 mars 1900. P.-L.-M., gare de Montargis.

lisation des actes de location : sept ans à peine après la loi ordonnant la création du cadastre, il fut reconnu nécessaire de procéder à des rectifications. En 1814, le baron Louis chargea six inspecteurs généraux du cadastre de parcourir les départements et de déterminer le revenu net territorial en se basant sur les expertises cadastrales *révisés sur les actes de location* et de vente ; à l'aide des baux enregistrés dans la période de 1797-1809, ils déterminèrent le revenu net des propriétés affermées, puis, par voie d'analogie, celui des propriétés qui n'avaient pas été l'objet d'actes de location (1), et avec ces renseignements, corrigèrent les revenus inscrits aux anciennes matrices. Ce travail fut vivement critiqué : la commission des finances ne crut pas devoir en utiliser les résultats.

En 1819, de nouveau, six commissaires reçurent mission de se transporter dans les départements pour revoir les calculs effectués peu avant en vertu d'une loi du 15 mai 1818 article 38, qui avait fait une tentative de péréquation : ils devaient spécialement s'attacher à vérifier les revenus nets des communes cadastrées d'après les indications des baux. Les résultats obtenus par eux ne furent pas épargnés de la critique, mais cependant furent, en quelque mesure, utilisés. Jusqu'ici la répartition et les évaluations étaient départemen-

---

1. On trouve des renseignements détaillés sur la manière de procéder de ces commissaires dans le livre publié par l'un d'eux : Poussielgue, *Des Finances de la France en 1817, des Répartitions de la contribution foncière et du cadastre*, un vol. in-8°. Paris, Testu et C<sup>ie</sup>, 1817.

tales ; la loi du 31 juillet 1821 ordonna une sous-répartition par arrondissement et par commune. Il fut prescrit que tous les baux et actes de vente conclus dans la période de 1812 à 1821 inclusivement, serviraient seuls à déterminer les évaluations. Les opérations qui auraient dû être achevées dans un délai de trois années, se prolongèrent jusqu'en 1850 : on s'écartait de plus en plus des règles tracées par l'ordonnance du 3 octobre 1821. Les résultats devaient naturellement être très inexacts et détruire l'homogénéité et la proportionnalité des évaluations. Aussi en 1850 voyait-on apparaître un autre texte, l'article 2 de la loi du 7 août 1850 (1) : les contrôleurs, d'après l'instruction du 30 mai 1851, devaient fixer directement par chaque nature de culture la moyenne du revenu par hectare : on contrôlait les évaluations ainsi obtenues à l'aide des indications des baux, adjudications de coupes de bois, et actes de vente correspondant à la période 1839 1851 ; on recommença en 1874, 1879, 1884. Malgré tout, les résultats obtenus sont d'une inexactitude frappante. Ceci tient à la notion trop compréhensive de revenu cadastral, et à la méthode peu rationnelle d'utilisation des baux. Car, malgré les nombreuses revisions opérées, les chiffres de la matrice cadastrale ne sont pas en rapport avec la réalité.

---

1. La loi du 7 août 1850, art. 2. — « Aussitôt après la promulgation de la présente loi, le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour qu'il soit procédé dans un bref délai à une évaluation nouvelle des revenus territoriaux. »

Dans la nouvelle évaluation, au contraire, la valeur locative est une chose nettement déterminée et très restreinte : sa détermination est de plus très facile, car elle résulte directement de l'examen des actes de location, puisque le montant de ceux-ci institue justement le revenu que l'on recherche : « Les valeurs locatives... moyennes, sont déduites des données fournies par les actes de location... à défaut d'actes de location, la valeur locative moyenne est déterminée soit par comparaison, soit par l'application d'un taux d'intérêt à la valeur vénale, etc... (1) » Par conséquent, ici, impossible d'obtenir des chiffres inexacts au même point que lors de l'évaluation cadastrale.

Donc, l'estimation du revenu foncier ordonnée par l'article 3 de la loi de finances du 31 novembre 1910 offre un plus grand nombre de garanties que celle qui résulte du cadastre. La conception du revenu net est plus équitable, puisque, reposant sur des éléments d'information utilisés de la façon la plus exacte possible. Par là elle conduit à une péréquation interparcellaire de l'impôt foncier et obvie aux iniquités criantes qui avaient causé tant de critiques au système cadastral. La proportionnalité entre communes est, de plus, obtenue par une comparaison des résultats obtenus dans chacune d'elles.

Reste à opérer la péréquation interdépartementale totale de l'impôt foncier, et c'est ce qu'ont voulu faire

---

1. Circulaire du 31 nov. 1908, art. 21, al. 2.

les partisans de l'impôt de quotité en proposant l'adoption de leur système. Or, pour assurer l'exact fonctionnement de celui-ci, il est bien nécessaire d'avoir une base de calcul irréprochable et la récente évaluation y conduit.

## 2° LA VALEUR EXACTE DE LA NOUVELLE ÉVALUATION

Aussi nombreux furent ceux qui lors de son adoption crurent y voir une manifestation en faveur de l'impôt de quotité.

Déjà, dans son rapport du 13 juin 1907, fait au nom de la commission de législation fiscale sur les différents projets d'impôts sur les revenus (1), M. René Renoult jetait les bases d'un projet d'évaluation et ajoutait après avoir exposé la partie maîtresse de cette réforme : « Nous sommes convaincus qu'elle assurera au projet (d'impôt sur le revenu) la sympathie de nos populations rurales. Cette réforme doit s'accomplir à l'occasion de l'établissement de l'impôt général sur le revenu et faire corps avec le système nouveau. » Pour le rapporteur donc, l'évaluation était faite, sans aucun doute, pour arriver à l'impôt de quotité, et c'est ce que laissait entendre M. Charles Dumont à la séance du 6 décembre 1907 (2). Cependant, peut-être pour ne pas effaroucher les partisans de l'impôt de répartition et leur per-

---

1. *Off. Doc. parlém. Annexe n° 1053*, p. 513 de 1907. Chambre des députés.

2. *Off. Débats parl. Chambre des députés*, 6 décembre 1907, p. 2841.

mettre de donner leur adhésion au projet de réforme des évaluations foncières, le ministre des Finances a toujours affirmé que tel n'étaient pas les vues du gouvernement. Le 26 décembre 1907, au Sénat (1), M. Lebreton sollicitait sur ce point une déclaration formelle du ministre, en lui prêtant l'intention le présenter ce projet d'évaluation pour donner d'une part satisfaction aux partisans de l'impôt sur le revenu, et d'autre part pour contenter ses adversaires, en lui donnant comme condition d'existence l'accomplissement d'une réforme qui demandait un certain délai pour être menée à bien : les revisions du revenu foncier ne pouvant de toute évidence être terminées avant plusieurs années.

Le lendemain, le ministre tint à s'expliquer sur ses intentions : il déclara qu'il n'était guidé par aucune sorte de parti pris dans la rédaction des articles soumis à la Chambre et adoptés par elle à une énorme majorité, et pour dissiper les préjugés qui auraient pu se créer dans un sens ou dans l'autre, il ajouta : « Il s'agit simplement de faire une statistique. » Cela avait d'ailleurs été précisé auparavant à la Chambre des députés (2). Sur une question de M. Massabuau, insistant sur ce point qu'il ne voterait le projet, que s'il était bien entendu que jusqu'à l'adoption du nouveau système d'impôts la contribution foncière resterait impôt de répartition, le ministre répondit : « Nous faisons une statistique » et il le répétait le 30 décembre 1907 à la

---

1. *Off. Débats parl. Sénat*, 26 décembre 1907, p. 1439.

2. *Off. Débats parl. Chambre des députés*, 6 décembre 1907, p. 2851.

Chambre (1). « A notre point de vue, tout au moins, il s'agit d'établir une statistique du revenu des propriétés non bâties. » C'est donc très clair et d'ailleurs ceci a été répété dans nombre de documents officiels.

Par sa lettre du 5 février 1909, le ministre (M. Caillaux) écrivait aux préfets : « Vous ne manquerez pas de leur faire remarquer (aux maires), au surplus, que cette opération qui est la base d'une réforme ardemment sollicitée par les populations agricoles, constitue une œuvre tout à fait indépendante, et ne préjugant nullement les mesures qui pourront être adoptées par le Parlement en vue d'apporter plus de justice et d'équité dans la répartition des charges fiscales. »

Citons encore le rapport de M. Cochery sur les opérations d'évaluation effectuées en 1909 (2), « et qui fait remarquer que les décisions prises par les agents de l'administration sur le tarif des évaluations ne présentent pas un caractère définitif, car elles n'ont en effet, quant à présent, que la valeur de *données statistiques* et c'était redit dans des termes un peu plus succincts mais néanmoins presque identiques dans les rapports Caillaux de 1911 (3) et Klotz de 1912 (4). Enfin, une circulaire en date du 23 mars 1910, donnant aux contrôleurs des instructions sur les renseignements à fournir par eux aux contribuables, s'exprime ainsi : « On ne

---

1. *Off. Débats parl.* Chambre des députés, 30 décembre 1907, p. 3114.

2. *Bulletin Dupont des contrib. directes et du cadastre*, 1910, p. 451.

3. *Ibid.*, 1911, p. 477.

4. *Ibid.*, 1912, p. 439.

manquera pas de leur rappeler (aux contribuables) que l'évaluation n'a, quant à présent, d'autre caractère que celui d'un simple travail de statistique des valeurs locatives par exploitation. » La chose, au premier examen, semble claire, cependant il n'en est pas très exactement ainsi.

Un étude un peu attentive des documents cités montre que si, ouvertement, on ne fait pas la réforme des évaluations pour instaurer un système d'impôt de quotité, cependant d'une façon indirecte, on tend à une modification importante de la législation fiscale sur ce point : c'est ce que faisait remarquer un auteur (1), en 1908, qui signalait que cette statistique était d'une nature très particulière, si l'on en jugeait par la discussion passionnée engagée à la Chambre à ce sujet. Elle avait fini par réunir l'unanimité des votants ; mais uniquement parce que les uns y voyaient le moyen de revenir à la proportionnalité fiscale, tandis que d'autres comptaient en user dans le sens de la progressivité. « Cet outil à double destination, écrivait-il, rappelle bien un peu le fameux sabre dont M. Prudhomme entendait se servir pour défendre les institutions... à moins que ce ne fût pour les combattre ».

Statistique, il est vrai, mais statistique ayant un but plus ou moins avoué et déjà au Sénat (2), le ministre des Finances, après l'avoir bien spécifié, laissait pres-

---

1. *Revue politique et parlementaire* 1908, p. 378. L. de Goy, *A propos de la nouvelle évaluation des propriétés non bâties*.

2. *Déb. Parlem. Sénat* 29 décembre 1907, p. 1451.

sentir que l'évaluation pouvait avoir un autre objet, car quelques lignes plus loin, il annonce une réforme, qui « tôt ou tard devra intervenir, tout le monde en a le sentiment » en ce qui concerne l'impôt foncier de la propriété non bâtie, et cette réforme ne doit avoir pour préface et ne peut avoir pour base qu'une révision attentive de l'évaluation des terres. Le sens exact de ce terme de statistique employé ici est de plus en plus facile à préciser. On n'a pas voulu faire une opération toute sèche, exécutée sans autre but que le désir de connaître les modifications survenue dans le revenu des terres et les inégalités de répartition de l'impôt. Non: il y avait un autre objet incomplètement défini mais qui n'en existait pas moins : une réforme de la contribution foncière. Cela ressort des rapports dont nous avons parlé tout à l'heure. Après avoir dit qu'on ne faisait que poursuivre l'achèvement d'une statistique, ils indiquent ce qu'ils veulent dire par là. C'est expliqué d'une façon très nette dans le rapport Cochery de 1910(1) qui, nous l'avons déjà dit, faisait remarquer que les tarifs des évaluations établis par l'administration ne présentaient par un caractère définitif mais, « il est bien entendu que lorsqu'ils seront *utilisés comme base d'impôt*, tous les propriétaires auront le droit absolu de les contester et de demander qu'elles soient soumises aux tribunaux administratifs qui seuls auront qualité pour apprécier la valeur des arguments qui pourront

---

1. Bulletin Dupont, *op. cit.*, 1910, p. 451.

être invoqués de part et d'autre et pour statuer sur les questions litigieuses ». On ne saurait donc mieux dire que, certes, la nouvelle évaluation a été faite sans but très précis, et c'est dans cette mesure, qu'elle a une simple valeur statistique ; mais que cependant il sera probable, et même possible qu'elle serve de base à un impôt et alors la contestation de ses résultats sera chose permise.

La même chose est répétée à peu près dans les mêmes termes par les rapports Caillaux (1911) (1) et Klotz (1912) (2). Jusqu'ici on ne dit pas qu'elle sera le système adopté ; cependant la circulaire du 23 mars 1910 est plus explicite à cet égard : elle charge les contrôleurs d'expliquer aux contribuables que « lorsque le Parlement aura décidé de prendre les résultats du travail en cours comme base de *l'impôt sur le revenu des terres* » les réclamations contentieuses seront possibles.

En résumé, de tout ceci, il ressort qu'à l'époque où l'évaluation a été faite, on avait en vue surtout un redressement des erreurs existant dans le cadastre, et une recherche des chiffres plus exacts et plus sûrs. Les résultats ainsi obtenus avaient une valeur de statistique et c'est tout. Mais on avait aussi envisagé la possibilité de les utiliser pour l'établissement d'un impôt sur le revenu et alors ils deviendraient contestables.

Ceci n'a pas tardé à être exécuté.

---

1. *Bulletin Dupont, op. cit.*, 1911, p. 477.

2. *Bulletin Dupont, op. cit.*, 1912, p. 439.

### 3° L'AMENDEMENT RENARD

En 1909 était voté par la Chambre des députés un projet de loi établissant l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire l'impôt de quotité : les revenus étaient divisés en 7 cédules : ceux des propriétés non bâties étaient l'objet de la deuxième. L'article 9 du projet (deuxième de cette cédule) disait :

« Il (l'impôt) est calculé sur la valeur locative réelle de ces propriétés, évaluée comme il est indiqué à l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907, déduction faite du cinquième de la dite valeur locative ». C'était la réalisation des projets annoncés au Sénat en 1907 par le ministre des Finances, et l'utilisation immédiate des résultats de la nouvelle évaluation. Cela était si bien dans tous les esprits, qu'à la Chambre aucune observation ne fut présentée contre l'emploi des nouveaux tarifs (1).

Mais ceci n'était qu'un projet et seule, la Chambre l'avait adopté. Il fut transmis au Sénat le 16 mars 1909. A l'heure actuelle, la commission des finances du Sénat poursuit encore son examen. Aussi nombreux furent les députés qui jugèrent que la réforme de notre système d'imposition, en ce qui concerne les revenus de la terre, était urgente ; que l'inégalité existant ne pouvait plus longtemps durer et qu'il fallait, de toute nécessité modifier le régime en vigueur : ce fut l'objet de l'amendement Renard voté le 22 février 1913 à la

---

1. *Off. Déb. Parl. Chambre des députés*, 12 mars 1908, p. 172 et s.

Chambre des députés et incorporé à la loi de finances.

Il est ainsi conçu (1) :

« A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1915, la contribution financière des propriétés non bâties sera transformée en un impôt de quotité calculé sur les quatre cinquièmes de la valeur locative de ces propriétés, telle qu'elle résulte de l'évaluation effectuée en exécution de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907.

» Les dispositions nécessaires à la réalisation de cette réforme, les détails d'application, notamment les dégrèvements relatifs aux petites cotes foncière des propriétaires exploitants, ainsi que les mesures destinées à couvrir la diminution de recettes qui doit en résulter, feront l'objet d'un projet de loi spécial qui sera déposé au cours de la session ordinaire de 1913. »

Ce texte décide la disparition de l'impôt de répartition qui avait existé jusqu'ici. Son motif nous est donné, en termes explicites, par l'auteur de l'amendement lui-même. M. Renard (2) : « Il ne faut pas oublier que le principal mérite de la mesure que nous nous proposons est de réaliser la péréquation de l'impôt foncier depuis longtemps réclamée par les agriculteurs. » Pour arriver à ce résultat, on combine les deux modes de réformes que nous avons signalés comme remèdes possibles à la répartition défectueuse de l'impôt.

---

1. Cet amendement constitue les alinéas 1 et 4 de l'article 3 de la loi des finances. (Loi portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1913 : 30 juillet 1913.)

2. *Off. Déb. Parl.* 1913 : 20 février, p. 465, 2<sup>e</sup> col.

Mais il y a une observation qui, de suite, s'impose : c'est la similitude qui existe entre la deuxième partie de l'article 9 du projet Caillaux de 1909 et l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'amendement Renard : à tel point qu'il semble que ce second texte n'est qu'une reproduction à peu près fidèle du premier, et ceci a été fait intentionnellement : devant la lenteur mise par le Sénat à examiner le projet d'impôt sur le revenu, M. Renard et plusieurs de ses collègues ont estimé que, puisqu'il était difficile d'obtenir tout, la méthode des réalisations partielles s'imposait. « Sera-t-il possible, disait M. Renard (1), de leur (aux cultivateurs) faire admettre l'ajournement d'une réparation à laquelle ils ont droit jusqu'au moment où la réforme complète de nos contributions directes sera accomplie, alors que nous ne pouvons pas leur indiquer d'une façon même approximative, la date à laquelle elle le sera ? » et un peu plus loin (2) « car il suffit de regarder où en est la réforme fiscale devant le Parlement pour se convaincre qu'il s'écoulera encore de longues années avant que les assemblées se mettent d'accord sur un texte définitif ». Cependant, et le ministre des Finances, l'a nettement spécifié dans ses déclarations concernant cet amendement, sur l'insistance de M. Jaurès, une loi plus explicative sera déposée dans le courant de 1913, *comme application de l'impôt général sur le revenu* (3),

---

1. Off. Deb. Parl. Chambre des députés, 20 fév. 1913, p. 465.

2. Off. Déb. Parl. Chambre des députés, 20 fév. 1913, p. 466, col. 3.

3. Off. Déb. Parl. Chambre des députés, 20 fév. 1913, p. 476, col. 2.

ainsi que cela est indiqué dans l'alinéa 2 du texte Renard.

Donc, si cet amendement a été voté par la Chambre, c'est que celle-ci a jugé que le système actuel de contribution foncière ne pouvait plus persister. Certes, un autre projet, opérant la transformation nécessaire, avait déjà été adopté ; mais comme sa mise en vigueur nécessiterait l'approbation préalable du Sénat et comme elle tarde à venir, on n'a pas voulu reculer plus longtemps la réalisation de la réforme foncière en l'attachant à telle ou telle partie de l'impôt sur le revenu et en en faisant, comme disait M. Renard (1) reprenant un mot de M. Charles Dumont (2), « une sorte d'otage » qu'on veuille retenir au profit d'une réforme générale.

En résumé, on a distrait du projet de 1909 les dispositions essentielles de la deuxième cédula pour en faire une loi particulière devant entrer en application dans un délai très bref : le 1<sup>er</sup> janvier 1915. Pourquoi cette date ? L'auteur de l'amendement explique ainsi (3) les raisons du changement qu'il a opéré dans le choix du moment d'entrée en vigueur de son texte, fixé d'abord par lui au 1<sup>er</sup> janvier 1914 : il reste, en effet, à faire la communication des derniers résultats de l'évaluation aux propriétaires, à attendre leurs réclamations et ensuite à condenser dans toutes les directions départementales le résultat des opérations, à les réunir à la direction

---

1. *Off. Déb. Parl. Chambre des députés*, 20 fév. 1913, p. 476, col. 1.

2. *Off. Déb. Parl. Chambre des députés*, 6 déc. 1907, p. 2841, col. 2.

3. *Off. Déb. Parl.*, 20 fév. 1903, p. 467, col. 3.

centrale et enfin, lorsque le taux de l'impôt aura été fixé, à établir les matrices générales et cadastrales.

Dans ces conditions, il ne paraissait pas possible que ces opérations puissent être terminées au 1<sup>er</sup> janvier 1914: aussi la date du 1<sup>er</sup> janvier 1915 semble-t-elle seule convenable.

---

### III

## UTILISATION DE L'ÉVALUATION

---

Nous sommes en présence d'un texte précis établissant un nouveau système d'impôt basé sur les évaluations effectuées en vertu de la loi du 31 décembre 1907 : c'est maintenant qu'apparaît toute l'importance de ce travail, puisque sur lui repose la répartition de l'impôt.

On a d'abord fait une objection sérieuse à cette utilisation, lors de la discussion des projets de loi, on a dit : « Mais personne ne connaît les résultats de cette évaluation : Où sont-ils, qui les a vus (1). Et vous allez les consacrer d'avance sans qu'ils aient été examinés par vous. C'est encore un mystère » et plus loin « Vous ne connaissez pas cette évaluation et vous ne pouvez pas *à priori* et dès maintenant l'admettre comme une base définitive d'un changement d'impôt aussi profond que celui qui vous est proposé. » L'objection paraissait

---

1. *Off. Déb. Parl.* 21 fév. 1913, Ch. des Députés, p. 490. Jules Roche  
R. Lomet

importante : mais il était facile d'y répondre : en premier lieu, le ministre déclara que tout était terminé (1); ensuite depuis 1909 a paru chaque année à l'*Officiel* un rapport du ministre des Finances indiquant l'état d'avancement des travaux et les résultats acquis au 1<sup>er</sup> janvier de la même année : par conséquent les députés pouvaient déjà avoir une idée assez complète du travail. Enfin, cette revision était entourée d'assez de garanties, comme nous le verrons plus loin, pour qu'on puisse lui faire confiance.

#### A) LE PROJET DE 1909 ET LE TEXTE RENARD

Maintenant le projet de loi qui transforme la contribution foncière en impôt de quotité a été adopté par la Chambre : S'il l'est par le Sénat, s'il devient loi (2), il aura comme base d'application l'évaluation de 1907 : mais ce n'est pas là, la seule utilité de cette réforme : le projet d'impôt sur le revenu voté en 1909 par la Chambre emploie la valeur locative réelle déterminée comme nous l'avons dit non seulement pour la détermination du revenu des propriétés non bâties (cédule 2) mais encore pour celle des bénéfices de l'exploitation agricole (cédule 5). Par conséquent cette notion de valeur locative obtenue par la récente évaluation a une importance considérable au point de vue d'établissement de certains impôts.

---

1. *Off. Déb. Parl.* 21 fév. 1913, Ch. des députés, p. 502.

2. Il l'est devenu : loi du 30 juill. 1913 art. 1 et 4.

a) *Différences avec le système actuel.* — Aussi allons-nous étudier maintenant comment elle sera utilisée. Tout d'abord, on a l'article 9 du projet Caillaux d'impôt sur le revenu reproduit à peu près exactement par l'amendement Renard (1). *Le revenu imposable se détermine en prenant les quatre cinquièmes de la valeur locative.* Puis le taux d'impôt étant de 4 0/0, il sera facile d'avoir la somme à payer par le contribuable.

Si l'on calcule aussi l'impôt à payer, les résultats ne seront pas du tout les mêmes que sous le système cadastral. C'est ce que fait remarquer la notice explicative annexée à la lettre adressée aux propriétaires pour leur fournir les résultats de l'évaluation de leurs propriétés : elle a été faite surtout pour montrer la différence qui existe entre le revenu cadastral et la valeur locative déterminée par l'évaluation nouvelle. La notice disait : « Le seul moyen de se rendre compte des conséquences de l'évaluation, au point de vue de la quotité de l'impôt, est de comparer le montant de la contribution foncière non bâtie payée actuellement, pour la part de l'État, par chaque propriété avec la cotisation à laquelle les mêmes propriétés donneraient lieu dans le système projeté. » Plus loin, se trouvait indiquée la manière de procéder qui est très simple : d'une part constater sur l'avertissement dans la colonne 3, ligne 2, le montant de la contribution foncière non bâtie (part de l'État), d'autre part d'appliquer le taux de 4 0/0 aux

---

1. V. Circulaire 1121, Bulletin Dupont, 1910, p. 309 et p. 314.

$\frac{4}{5}$  de la valeur locative et ainsi la comparaison s'établit d'elle-même. Pour montrer nettement la différence entre les résultats obtenus selon qu'on utilise l'un ou l'autre système, nous avons appliqué ces calculs à de petites propriétés choisies à dessein dans l'Allier : le seul département français pour lequel l'application de la nouvelle évaluations causera, comme nous le verrons plus tard, une augmentation de l'impôt supporté par les terres labourables et les prés. Malgré tout, même dans ce cas, la différence est nettement tranchée avec le régime en vigueur actuellement. Le revenu cadastral des propriétés examinées était de 431 fr. 82 et l'impôt de 109 fr. 42. La nouvelle évaluation au contraire donne une valeur locative de 2,443 francs (jugée exacte par le propriétaire) égale à près de six fois le revenu cadastral. Cependant si l'on fait les calculs prévus par la loi de 1913  $\frac{(2443 \times 4 \times 4)}{5 \times 100}$  on obtient comme chiffre de l'impôt 78 fr. 17. A signaler, que pour une valeur locative six fois plus grande que le revenu cadastral correspondant, on paiera un impôt moins fort d'un tiers : il semble donc difficile de comparer deux choses aussi différentes.

La conclusion à en tirer s'impose d'elle-même : d'abord la non valeur au point de vue exactitude du revenu cadastral ; ensuite le large dégrèvement que donnera à la terre le nouveau système d'impôt : c'est le grand argument qui milite en sa faveur.

b) *Dégrèvements en résultant pour la terre.* — Le

projet d'impôt sur le revenu cédula 2 d'abord, l'amendement Renard ensuite, ont été conçus dans cette intention : c'est ce que disait déjà, à la Chambre, en 1909, M. René Renoult, sous-secrétaire d'État aux Finances (1) qui, avec les résultats obtenus à cette époque essayait d'indiquer approximativement le taux de dégrèvement qu'accorderait aux propriétaires fonciers l'adoption du nouveau système d'imposition, il exposait qu'à ce jour les travaux d'évaluation étaient effectués dans 2.722 communes : le montant de l'impôt foncier des propriétés non bâties, part de l'État, payé par elles était de 6.665.033 francs. En vertu de la réforme projetée, il serait de 3.760.136. Par conséquent au total, cela ferait une diminution d'impôt de 2.904. 897 franc soit 44 0/0, auxquels il convenait d'ajouter les réductions qui résulteraient de l'application de l'article 13 du projet d'impôt sur le revenu, c'est-à-dire le jeu de dégrèvements réservés aux propriétaire exploitants, et ce taux de dégrèvement évalué en 1909 à 44 0/0, n'a pas varié sensiblement à la suite de l'apparition des résultats annuels de l'évaluation. Le rapport Cochery de 1910 (2) fait ressortir une différence en moins de 4.438.981 sur les 10.019.156 payés par les communes évaluées, soit une diminution de 44,30 0/0. Le rapport Caillaux de 1911 (3) lui, augmente encore les prévisions de dégrèvement et les porte à 46 fr. 05 0/0 provenant d'une différence en moins de

---

1. *Off. Déb. Parl. Ch. des dép.*, 29 nov. 1909, p. 3.000, col. 2.

2. *Off. Doc. Parl. Chambre*, 1910, p. 819.

3. *Off. Doc. Parl. Chambre*, 1913, p. 1355.

16.842.293 francs sur 36.571.567 francs que paient actuellement les communes dont les résultats ont été publiés. Enfin le dernier rapport que nous ayons, fait en 1912 par M. Klotz (1), estime même à 47fr. 160/0 le taux de la diminution. D'après les indications du tableau n° 7 du rapport, les propriétés situées dans les 25.364 communes qui y sont mentionnées ont une valeur locative globale de..... 1.264.192.316 fr. à laquelle correspond un revenu im-

possible de :  $\frac{1.264.192.315 \times 4}{5} = 1\,011.353.853$  fr.

L'impôt à établir s'élevait  
à  $\frac{1.011.353.853 \times 4}{100} = \dots\dots\dots 40.454.154$  fr.

Alors qu'aujourd'hui la part de  
l'État dans la contribution foncière  
qu'elles supportent est de..... 76.156.176 fr.

Il en résulte une diminution de.. 36.102.022 fr.

Il est intéressant de pousser l'analyse un peu plus loin et de voir comment se répartit ce dégrèvement : le dernier rapport, celui de 1912, donne à ce sujet des résultats intéressants.

Un seul département ne profitera pas de cette réduction d'impôt : c'est la Corse : car actuellement l'impôt foncier y ressort à un chiffre très faible. Le taux de l'augmentation qu'accusent les résultats acquis au 1<sup>er</sup> janvier 1912, serait de 13,37 0/0. Partout ailleurs il y a diminution qui varie d'un minimum de 12,09 0/0

---

1. *Bull. des contrib. directes et du cadastre* : Dupont, 1912, p. 449.

dans les Landes à un maximum de 76 0/0 dans l'Aude. En ce qui concerne les autres départements, dit le rapport elles sont :

| De 12,10 0/0 à 20 0/0 dans cinq départements |   |    |   |             |   |
|----------------------------------------------|---|----|---|-------------|---|
| 20,01                                        | — | 30 | — | huit        | — |
| 30,01                                        | — | 40 | — | dix         | — |
| 40,01                                        | — | 50 | — | vingt-trois | — |
| 50,01                                        | — | 60 | — | vingt-huit  | — |
| 60,01                                        | — | 70 | — | dix         | — |

Les départements où la diminution serait la plus forte sont, après, l'Aude, le Gers (69,37 0/0), Lot-et-Garonne (66,49), Tarn-et-Garonne (66,43), Basses-Alpes (65,65), etc. Puis le ministre compare les résultats exposés dans son rapport avec les résultats fournis dans le précédent, pour démontrer que le taux de diminution reste à peu près constant. Exceptionnellement il s'est élevé de 10 0/0 dans les Bouches-du-Rhône et de 13 0/0 dans l'Ardèche; il s'est abaissé par contre dans des proportions plus importantes dans les Alpes-Maritimes et la Seine, « par suite du chiffre élevé qu'ont atteint les estimations dans certaines communes jouissant d'une situation privilégiée ». En somme, surtout un dégrèvement, que le dernier rapport a évalué de façon assez précise.

Mais l'administration ne s'est pas contentée de rechercher le taux du dégrèvement obtenu par département, il a semblé aussi intéressant de connaître dans quelle mesure les natures de culture prédominantes tout au moins (le travail a été ainsi moins considérable et cependant assez probant) participeraient à

la diminution ; on a fait des recherches pour les terres, les prés, les vignes et les bois. Le travail n'a pas non plus porté sur l'ensemble des communes évaluées, mais seulement sur certaines communes types, choisies avec soin comme représentant le mieux le département. Les résultats sont donnés dans les tableaux 17 à 20 du rapport. Il en ressort que la proportion du dégrèvement serait dans l'ensemble de 41,04 0/0 pour les terres, 52,11 0/0 pour les prés, 61,66 0/0 pour les vignes, 51,92 0/0 pour les bois.

D'après le détail des renseignements, 8 départements présentent quelques augmentations, ce sont : l'Allier, la Charente-Inférieure, la Corse, la Gironde, l'Hérault, les Landes, la Nièvre et le Var ; pour la Corse cela tient à ce qu'au moment de l'établissement du cadastre, la terre a été sous évaluée et qu'actuellement l'impôt foncier y ressort à un taux très faible.

En résumé, un dégrèvement très important résultera de l'application de ce projet basé sur une revision des évaluations foncières (1).

On a dit (2) que les calculs par lesquels le ministre cherche à démontrer que l'application du nouvel impôt au revenu ainsi calculé aboutirait à un dégrèvement de 44 0/0 paraissaient pécher par la base, car « l'auteur du rapport n'a tenu compte dans cette comparaison que de la taxe projetée sur la valeur locative (deuxième catégorie), mais il a négligé l'impôt sur les

---

1. Voir plus loin l'exposé plus détaillé de ce dégrèvement.

2. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, 1910, p. 9.

bénéfices agricoles et l'impôt complémentaire que certains propriétaires auront à payer ». A cela nous répondrons que l'auteur du rapport était dans la logique, car l'impôt sur la valeur locative remplace l'impôt sur la propriété non bâtie, payé par le propriétaire et ne concernant que lui. La taxe sur les bénéfices agricoles est toute autre chose : elle s'applique, elle, aux cultivateurs, et elle a été justement critiquée à cause de cela, car dit-on elle va aggraver des charges déjà lourdes supportées par cette catégorie de contribuables. Le rapporteur a comparé l'ancienne contribution avec celle qui doit la remplacer et par là il s'est tenu dans les limites de la pleine logique et du bon sens. Donc, les dégrèvements prévus seront très probablement ceux dont bénéficieront les agriculteurs lors de la mise en pratique des systèmes d'impôt adaptés, et qui se justifient par des constatations d'ordre économique.

c) *La raison de ces dégrèvements.* — Comme le remarque le rapport Klotz de 1911, la baisse de la valeur locative de la terre est à peu près générale : elle tient à la dépopulation des campagnes, à la rareté de la main-d'œuvre, à l'avilissement des prix de vente de certains produits et au renchérissement des frais de culture, toutes causes qui ont entraîné une dépréciation sensible de la valeur de la propriété rurale. M. Renard citait même des chiffres assez impressionnants, à ce sujet, à la tribune de la Chambre en

1913 (1) ; il exposait la dépréciation de la terre comparée à la faveur dont jouissent les valeurs mobilières ; il montrait la baisse de la population rurale, tous les autres motifs de baisse de la valeur foncière, et il concluait en demandant la diminution des charges qui grèvent la terre, son allégement, qu'il croyait imposé d'après la comparaison faite avec les avantages dont jouissent les valeurs mobilières, et il appelait le dégrèvement de l'impôt foncier « le premier acte d'une action réparatrice » (2).

A la base de ce dégrèvement, se trouve la nouvelle évaluation qui prend ainsi toute sa valeur.

#### B) CÉDULE V DU PROJET DE 1909

Les résultats de l'évaluation seront aussi utilisés, d'après le projet d'impôt sur le revenu voté par la Chambre, pour la détermination du bénéfice agricole taxé dans la cédule 5 du projet. Déjà à la séance du 6 décembre 1907 lors de la discussion du projet de loi ordonnant l'évaluation, le ministre des Finances avait

---

1. *Bulletin des cont. directes et du cadastre*, 1911, p. 483.

2. *J. off. Déb. parl.* Séance du 20 février 1903, p. 468, note 2. La valeur de la terre, a-t-il dit, évaluée en 1881 par l'administration à 91.580 millions baissait de 30 o/o entre 1880 et 1905. Elle est aujourd'hui, d'après M. Lavergne, de 66 milliards, et d'après l'étude si complète de M. E. Michel de 63 milliards.

3. Le rapport de M. René Renoult au nom de la commission de législation fiscale sur le projet de loi établissant un impôt sur les revenus (*J. off. Doc. parl. Ch.*, 1907, p. 513) recherchait s'il était juste

envisagé cette éventualité (1) : car le 7 février de la même année, M. Caillaux ministre des Finances en déposant son projet d'impôt sur le revenu disait : « On sait qu'il existe un rapport étroit entre les bénéfices agricoles et la valeur locative du sol, et l'on peut estimer qu'en France, de l'avis des économistes les mieux qualifiés, ils représentent une somme au moins égale, peut-être supérieure à la rente du sol. Il nous a semblé qu'il y avait intérêt pour l'administration et pour les particuliers à adopter une présomption de ce genre à la fois rationnelle et commode. » L'article 37 de son projet

---

de dégrever l'impôt foncier et examinait les charges de la terre, il disait, dans le rapport qu'il présentait en 1905 sur le budget de l'agriculture. M. Klotz résumait ainsi les charges de toute nature qui suivant lui, pèsent sur les agriculteurs. La terre paie :

- 1° Aux créanciers hypothécaires 20 0/0 ;
- 2° Aux officiers publics 1 0/0 ;
- 3° A l'État, départements, communes pour impôt 21,80 0/0.

Les éléments qui ont servi à déterminer ces 21,80 0/0 sont : les agriculteurs supportent :

|                                                                                       |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1° La totalité de l'impôt foncier des propriétés non bâties, soit.....                | 246.546.000 |
| 2° La moitié de la contribution sur les chevaux et voitures, etc., soit.....          | 9.163.000   |
| 3° La moitié de la taxe des prestations en nature (taxe vicinale comprise), soit..... | 30.000.000  |
| 4° La moitié de la taxe sur les chiens, soit.....                                     | 4.721.000   |
| 5° Une somme de droit d'enregistrement pouvant être estimée à.....                    | 146.248.000 |
| Soit un impôt total de.....                                                           | 436.678.000 |

En regard de cet impôt, M. Klotz faisait figurer le revenu total de la terre, estimé à 2 milliards d'après les travaux de la commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus, instituée par décret du 16 juin 1894. D'où la proportion indiquée de 21,80 0/0. Ce taux inadmissible milite en faveur d'un dégrèvement.

1. *Off.*, 6 décembre 1907. *Déb. Parl.*, p. 2850, col. 3.

avait cette conception à sa base ; à la suite de longues discussions parlementaires et de nombreuses modifications, l'article 37 nouveau voté par la Chambre est ainsi conçu (1) : Article 37 : « Pour l'assiette de l'impôt de la cinquième catégorie, le revenu de l'exploitation agricole d'une propriété est considéré comme égal : A la moitié de la valeur locative réelle de ladite propriété, pour la fraction de cette valeur locative n'excédant pas 5.000 francs ; aux deux tiers de cette valeur locative pour la fraction excédant 5.000 francs. Sur le montant du revenu ainsi calculé, et lorsque la valeur locative réelle de l'exploitation n'excède pas 12.000 francs chaque contribuable n'est taxé que sur la fraction supérieure à 1.250 francs. » Puis, suit l'énumération des dégrèvements et enfin « les assujettis qui en feront la demande seront taxés d'après le bénéfice effectif de leur exploitation calculé sur une moyenne de trois années ».

C'est donc le système du forfait : à une valeur locative déterminée, correspond un bénéfice agricole fixe. On voit toute l'importance d'une exacte fixation de la valeur locative et la revision faite récemment prend ici encore toute son importance.

Cette méthode est-elle la seule acceptable, es t-elle même la meilleure : cela a été beaucoup discuté (2).

---

1. *Off. Sénat, Doc. Parl.* 1909, p. 39.

2. Pour avoir un aperçu de toutes les discussions faites sur cette matière, voir Platiau, thèse de 1911. *L'impôt sur les revenus de l'exploitation agricole et Revue politique et parlementaire*, 1908. Renard, *l'impôt*

Ily a deux façons d'évaluer le bénéfice agricole : directement ou à forfait. La première méthode repose sur la déclaration du fermier contrôlée et par une taxation parallèle de l'administration : les résultats obtenus par leur comparaison donneraient des chiffres très approchés de la réalité. Mais ce système est bien flottant, bien indécis ; il demande de plus une comptabilité qui n'existe pas en général dans l'agriculture, et qui devrait être minutieuse, détaillée, et puis, comme le faisait remarquer M. Renard, il y aurait l'épineuse question de l'évaluation des produits de la ferme consommés en nature par l'exploitant et sa famille. Si on voulait s'en tenir à ce système, on en arriverait à la taxation arbitraire, car la déclaration n'aurait aucune valeur.

Reste l'évaluation forfaitaire, c'est-à-dire variant avec un autre terme de comparaison qui peut être soit le capital d'exploitation, soit la valeur locative du sol.

Le système d'évaluation des bénéfices agricoles d'après le capital d'exploitation a été soutenu par M. Zolla, professeur à l'école de Grignon. Il est certain que cela est exact, pour une part ; mais l'application en est difficile, car il faut d'abord faire varier le bénéfice agricole suivant le capital d'exploitation ; mais dans quelle proportion ? Et puis, il faut encore connaître ce dernier : il est excessivement variable, car il n'est pas le même selon les cultures, ou selon les années.

---

sur les bénéfices agricoles, p. 446. Nous nous sommes principalement inspiré de ces deux auteurs.

« Il faudrait, disait à la Chambre, le ministre des Finances, entrer dans une analyse si compliquée et si subtile des différentes exploitations rurales, qu'on risquerait de commettre encore plus d'iniquités qu'on ne réaliserait de justice. » (1)

Donc cette méthode n'est pas satisfaisante : reste celle de l'évaluation forfaitaire reposant sur la valeur locative du sol ; il est incontestable qu'il y a entre le sol et le produit qui en est retiré une relation qui, pour être variable n'en est pas moins étroite, certes, mais la grande objection qui a été faite c'est l'absence d'un rapport fixe et constant entre les deux nations.

Les différences de proportion entre le bénéfice agricole et la valeur locative ont été parfois exagérées : cependant M. Zolla affirme qu'elles peuvent varier du simple au triple. En Angleterre, le montant du gain du fermier est estimé à 33 0/0 du loyer, d'autres auteurs l'ont évalué à 50, 25, 20 0/0 (2) ; enfin, M. Caillaux a choisi l'égalité ou la proportion des 2/3 selon les cas entre le bénéfice et la valeur imposable estimée aux 4/5 de la valeur locative et par des dégrèvements à la base il pallie à la très légère improportionnalité qui peut exister. C'est le seul système applicable et le seul pratique.

Cependant il n'a pas été épargné de la critique et la principale objection qui a été faite est celle-ci : il est

---

1. *Off. Déb. Parl. Ch. des Dép.*, 28 octobre 1908, p. 1868.

2. *V. Revue politique et parlementaire*, 1908, loc. cit., p. 469,

impossible d'adopter cette base forfaitaire car elle donnera des résultats fort éloignés de la réalité et cela pour une raison évidente, qu'on ne peut nier, c'est que dans le revenu agricole le capital joue un grand rôle : cela a été exposé comme nous l'avons vu par M. Zolla et repris à la discussion à la Chambre de l'article 37 du projet d'impôt sur le revenu par MM. Renard, de Belcastel et Monservin (1). Plus le capital est considérable, ont-ils dit, plus le bénéfice est important.

Un exploitant, grâce à sa fortune, pourra se servir d'engrais, employer des machines spéciales ou sélectionner les races. Il obtiendra ainsi des rendements bien supérieurs à ceux d'un cultivateur voisin, ayant une exploitation de même qualité foncière, mais moins fortuné et M. Monservin illustre cette thèse d'arguments : « M. le ministre des Finances me citait l'autre jour l'exemple d'une propriété qui s'affermé 3.000 francs et qui rapporte en bénéfice net au fermier une somme deux fois supérieure au prix de ferme. Mais il ajoutait que sur cette propriété le fermier possédait un cheptel de 60 à 80.000 francs. Eh ! bien, messieurs, je vous le demande, dans le cas que je vous rapporte — et il se reproduit fréquemment dans certaines régions — est-ce la valeur locative ou n'est-ce pas plutôt la valeur du cheptel qui fixe la valeur du bénéfice ? » La plus grande disproportion existera, en effet, entre deux fermes de

---

1. *Off. Déb. Parl. Ch. des dép.*, 22 octobre 1908, p. 1830, col. 3 ; 1831, col. 1 ; 1834, col. 1.

3.000 francs dont l'une ne possède que quelques attelages de labour et un maigre troupeau ; dont l'autre est consacrée exclusivement à l'élevage et sur laquelle l'exploitant possède 60.000 francs de chevaux du Perche. Dans le revenu agricole, le capital d'exploitation semble jouer un très grand rôle et M. Renard fait, de plus, remarquer que ce capital d'exploitation augmente non pas proportionnellement mais progressivement avec l'importance de l'exploitation ; car plus une culture augmente en étendue, plus elle prend un caractère industriel et plus le capital doit être considérable, alors qu'au contraire, dans les grandes exploitations, la valeur locative est plus petite en proportion que dans les petites. Si les bénéfices agricoles sont calculés avec le loyer comme base, ils s'éloignent d'autant plus de la réalité que l'exploitation est plus étendue.

D'après toutes ces critiques, le système projeté serait d'une injustice telle que son application semblerait difficile et on comprend les protestations qui se sont élevées parmi les agriculteurs et dont s'est fait l'écho la Société des Agriculteurs de France : *le vœu présenté en 1909 (1) par la section des Landes est typique à cet égard : il est ainsi conçu :*

« Considérant que la taxe sur les bénéfices agricoles

---

1. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*. 1909, p. 202.

VŒU *pro domo sua*

Il ne faut pas oublier que ce vœu a été pris dans l'intérêt particulier du

a un caractère aléatoire et qu'étant difficile à déterminer elle sera vexatoire.

» Que dans les pays de métayage et de petite propriété souvent se confondent les bénéfices en argent et en nature, il sera plus difficile qu'ailleurs de déterminer le véritable bénéfice agricole... *Proteste, etc...* »

Cependant tout cela semble un peu exagéré et il faut bien que le système Caillaux présente quelques qualités puisqu'il a été adopté par une forte majorité : les raisons qui militent en sa faveur sont très simples : elles ont été exposées par M. Renard à la Chambre en des termes très concis, mais très exacts (1) : il n'est pas douteux, tel est le sens de ses paroles, que le forfait adopté par le ministre est une « entorse à la règle » qu'il avait suivie de baser l'impôt sur les facultés réelles et les revenus vrais des contribuables ; mais cependant il faut reconnaître qu'il ne pouvait procéder autrement, l'évaluation directe du revenu agricole étant impossible à réaliser ; il ne pouvait non plus prendre pour base l'importance du capital d'exploitation ; car cette évaluation est extrêmement difficile et varie d'année en année ; il ne lui restait donc que la valeur locative pour établir ce forfait ; c'est en somme la méthode la moins mauvaise. Elle a une certaine valeur, car là le terme de comparaison est bien déterminé.

---

département des Landes, où les bénéfices agricoles ou d'exploitation sont considérables, par rapport à la valeur locative de la terre qui est très basse. — Il est néanmoins intéressant à noter.

1. *Off. Déb. parl. Ch.* 22 oct. 1908, p. 1833.

De plus il est facile de tenir compte des critiques faites : par exemple pour ce qui est de l'influence de l'étendue de l'exploitation sur le montant du bénéfice, il est possible de faire varier le taux du forfait selon l'importance des terres exploitées : c'est ce que l'on a fait dans une certaine mesure (art. 37 du projet) de plus des dégrèvements à la base pourront pallier à ce qu'il y aurait de trop choquant dans les inégalités de la taxation.

Enfin, dernière garantie, les contribuables, s'ils se jugent surtaxés, pourront faire, à l'administration, une déclaration contrôlable.

Avant tout, la base de l'imposition est la valeur locative et celle-ci est déterminée, bien entendu, d'après les résultats de la dernière évaluation. On voit donc dès maintenant toute l'importance de celle-ci.

Il est procédé actuellement à une refonte complète de notre système d'impositions : on cherche à se rapprocher le plus possible de la réalité pour la détermination des revenus imposables et à taxer avec le maximum de justice compatible avec l'obtention nécessaire d'un rendement suffisant. Pour tout ce qui concerne les revenus fonciers, il a fallu déterminer, de façon très précise, une base d'imposition qui pût donner toute satisfaction à ces points de vue et on a utilisé l'évaluation ordonnée par la loi des finances de 1907 : si ces projets sont appliqués, il en résultera, en général, d'énormes dégrèvements pour les cultivateurs, justifiés par la situation un peu dure de ceux-ci.

Mais encore faut-il que la base choisie soit solide, qu'elle s'appuie exactement sur la réalité, qu'elle cadre avec elle : en est-il ainsi pour les résultats récemment obtenus dans les conditions que nous allons indiquer ?

---



## IV

### EXAMEN CRITIQUE DE L'ÉVALUATION

---

On a profité, pour l'établissement des instructions relatives à l'évaluation nouvelle, des critiques formulées, et contre les anciennes évaluations, et contre le projet de celle-ci, mise en question depuis 1894, et restant toujours sans solution. L'article 3 de la loi du 31 décembre 1907, qui l'a ordonnée est très succinct, il trace en quelques traits largement jetés, le schéma de l'opération, mais n'apporte, sur son exécution, aucune précision : les détails du travail ont été postérieurement réglés dans leur presque totalité par une circulaire du ministre des Finances, en date du 31 décembre 1908 (1). Elle n'a été ensuite modifiée que par quelques circulaires de minime importance et c'est elle qui constitue vraiment le guide des personnes ayant collaboré au travail de quelque façon que ce soit.

Par conséquent, c'est elle que nous allons examiner en détail : nous verrons si elle présente toutes les garanties qu'on peut exiger ; pour cela nous ferons

---

1. V. rapport Caillaux de 1909. *Annexes de l'Officiel*, 1909, p. 911.

état des nombreuses critiques dirigées contre elle en en vérifiant le bien fondé, et nous concluons en disant si oui ou non l'évaluation faite donne satisfaction à ceux qui voulaient, en l'obtenant, avoir une base d'impôt, non pas parfaite, mais au moins exacte.

Avant de commencer à discuter, dans son économie, la circulaire, il est intéressant de l'examiner d'un peu plus loin, si l'on peut dire, d'en regarder les caractéristiques et de les apprécier.

Il y a d'abord une chose qui frappe, c'est la brièveté du texte légal : elle est d'ailleurs intentionnelle : c'est une sorte de compromis établi entre les vues de la Chambre qui étaient celles du gouvernement et les désirs du Sénat représentés par l'amendement de M. Tournon, voté par le Sénat lors de la discussion du projet (1) : c'est ce caractère de compromis qui explique sa brièveté : il a alors fallu que des instructions fussent établies, expliquant les dispositions du texte légal et les développant, et elles ne pouvaient provenir que de l'administration, laissée ainsi seule juge de l'opportunité des mesures à adopter. Il en est résulté qu'on s'est élevé, et c'est là l'objection que nous allons examiner, contre l'*arbitraire du fisc*.

a) *L'arbitraire du fisc*. — On a incriminé l'administration, pour ce motif à un double point de vue ; on a dit : dans cette évaluation l'administration, sans aucun contrôle, agit en maîtresse, et cela aussi bien au point

---

1. Jour off. Déb. parl. Sénat, séance du 29 décembre 1907, p. 1453.

de vue de l'élaboration de la circulaire que de l'exécution même des opérations.

*α) Arbitraire dans l'élaboration des instructions. —*

Nous avons dit pourquoi le texte légal était aussi succinct : le projet du gouvernement, lui, était beaucoup plus détaillé : il prévoyait (art. 2) une communication aux intéressés d'un extrait de la matrice cadastrale les concernant avec, pour eux, l'obligation d'indiquer les modifications survenues ; il indiquait (art. 3 et 4) le mode de détermination de la valeur locative ainsi que (art. 5) les personnes devant apporter leur concours au travail (art. 6). La possibilité pour les contribuables de réclamer, ainsi que la composition de la commission d'examen des réclamations.

On voit donc qu'ici les indications étaient plus précises, et dans ces conditions la liberté d'action de l'administration était plus restreinte. Avec le nouveau texte (art. 3 de la loi du 31 décembre 1907), rien de tout cela : l'évaluation est ordonnée et c'est tout, il n'est rien spécifié quant à ses modalités.

Cette manière de faire a, bien entendu, été critiquée par les agriculteurs, que la mesure concernait (1) : et qui ont véhémentement protesté, déclarant « scandaleuse » une pareille solution. Voici une opération, dirent-ils, qui va porter sur tout le territoire français, qui intéresse, au premier chef, des millions de propriétaires fonciers, qui aura sur leurs revenus, sur leur

---

1. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, 1908, p. 102 et s.

fortune, une répercussion considérable et, alors que jusqu'ici la loi est toujours intervenue pour fixer la marche à suivre en pareil cas, on renonce maintenant à ces formes tutélaires pour y substituer quoi : Le bon plaisir d'un ministre ? Et celui-ci ne se donne même pas la peine d'indiquer d'avance quelle sera la procédure nouvelle qu'il se propose d'instituer ! « Nous estimons qu'en matière d'impôt la loi seule peut régler les formalités protectrices des intérêts des contribuables. » Voilà la substance des protestations des propriétaires fonciers dont la Société des Agriculteurs de France s'est fait l'écho.

Le ministre des Finances avait répondu par avance à ces objections, lors de la discussion à la Chambre, du projet de loi, le 6 septembre 1907 (1) ; il avait déclaré ne pas vouloir entrer dans une discussion détaillée du système d'évaluation à préférer, car il pensait qu'il ne fallait pas se montrer absolu « je me suis efforcé d'instituer un système suffisamment simple pour que l'on pût, suivant les régimes, utiliser les méthodes les mieux appropriées aux conditions locales », et plus loin « ce que la Chambre peut me demander, ce qu'elle est en droit de me demander, c'est de procéder aussi rapidement que possible à une évaluation complète de la propriété non bâtie. Je la prie de me donner la plus grande latitude pour y parvenir ». La Chambre des

---

1. *Journ. off. Deb. Parl. Ch. des dép.* Séance du 6 nov. 1907, p. 2847, col. 2.

députés a approuvé les déclarations du ministre ; elle n'a pas voulu éterniser la discussion sur des questions de méthode ; elle s'en est remise au ministre pour l'élaboration des instructions détaillées et, prenant acte de la promesse faite par lui d'instituer une commission spéciale pour l'étude des procédés à suivre et de la direction à imprimer au services, les Chambres se rallièrent en définitive à un texte qui fixait simplement les principes à observer, laissant pour le surplus le champ libre à l'administration des finances.

Dès ce moment commença le travail d'élaboration des instructions (1). Le ministre des Finances, alors M. Caillaux, l'auteur du projet primitif, conserva les grandes lignes de celui-ci. Sur ce canevas, l'administration des contributions directes, dans les attributions de laquelle rentrait ce travail, commença ses études. Puis intervint une loi qui créait un bureau spécial pour la préparation des instructions (13 avril 1908). Des instructions provisoires furent d'abord mises en application dans une première commune ; puis, comme elles avaient été jugées satisfaisantes, elles furent soumises à l'appréciation de la commission spéciale créée en vertu des engagements pris à la Chambre, par arrêté ministériel du 9 mai 1908. Celle-ci constata que ces projets s'inspi-

---

1. Tous les détails sur ce travail sont donnés dans le rapport Caillaux de 1909. *Journ. off.* annexes 1909, p. 895 et dans — Monjou — Thèse : *la Nouvelle évaluation des propriétés non bâties*, p. 77. Nous nous sommes contenté ici d'esquisser en larges traits la préparation des instructions, afin de montrer la grande liberté dont a joui l'administration dans ce cas.

raient exactement des principes posés par la loi du 31 décembre 1907. Elle en approuva les détails mais jugea indispensable de ne les arrêter définitivement qu'après les avoir vu appliquer dans tous les départements. Les directeurs furent alors invités à le faire dans deux communes de leur département, et aussi à indiquer dans des rapports fournis, au plus tard, le 15 septembre 1908, tous renseignements utiles sur la marche des opérations et les modifications que les instructions paraîtraient devoir comporter. Les observations des chefs de service furent largement utilisés pour la rédaction définitive des instructions qui furent soumises à la commission spéciale, le 20 novembre 1908 et, après une discussion approfondie, approuvées par elle avec quelques réserves cependant qui furent réglées par des textes postérieurs.

Ainsi fut préparée et établie définitivement l'instruction du 31 décembre 1908. « On pourra, croyons-nous, se rendre compte en l'examinant, que l'ensemble des dispositions qu'elle contient apporte, en définitive, la solution pratique du problème posé par l'article 3 de la loi du 31 novembre 1907 (1). »

Dans ces conditions, il semble que le reproche qu'on a fait à l'administration de s'être seule, sans le concours des parlementaires, chargée de l'élaboration des instructions n'a pas grande valeur : il était difficile aux Chambres d'entrer dans les infinis détails d'orga-

---

1. Rapport Caillaux de 1909, *loc. cit.*, p. 899, col. 2, *in fine*.

nisation d'un tel travail : ce qui eût été motif de discussions, alors que le système employé, préconisé par des gens du métier semble donner toutes les garanties nécessaires.

β) *Arbitraire dans l'évaluation.* — Il a été fait aussi une autre critique, voisine de la précédente. On a dit : non seulement les instructions ont été conçues et rédigées par des agents de l'administration, mais encore ce sont des fonctionnaires du même ordre qui sont à peu près exclusivement chargés de les appliquer : « Sans discuter en détail le mode de procéder adopté par le ministère, dit le *Bulletin de la Société des agriculteurs de France* (1), au moment où se préparaient les instructions, il suffira de constater le rôle prépondérant qu'il assigne *aux agents du fisc de qui dépendront en définitive les nouvelles évaluations. C'est là le sérieux inconvénient ou plutôt le grave danger que présente l'opération.* »

Il faut examiner ce que ces craintes ont de fondé : est-il exact que les agents du fisc seuls soient tout puissants dans l'exécution de ce travail ?

En consultant l'instruction, et en dressant la liste des personnes participant à la tâche entreprise : percepteurs, contrôleurs, inspecteurs et directeurs des contributions directes, classificateurs enfin, on s'aperçoit que ces derniers sont les seuls contribuables figurant

---

1. *Bulletin de la Société des agriculteurs de France*, 1<sup>er</sup> août 1908, p. 83.

dans l'énumération et chargés de coopérer en quelque façon à la révision des évaluations : les autres sont des fonctionnaires, des « agents du fisc ».

Leurs attributions respectives nous sont indiquées dans l'article 3 de la circulaire :

Les percepteurs procèdent à la révision des indications relatives aux anciennes natures de culture « en vue de faire ressortir, pour *chaque parcelle*, la nature de culture actuelle », et à la désignation des propriétés louées.

Le rôle des contrôleurs est plus étendu : ils constituent la cheville ouvrière de l'organisation. Ils établissent le tarif provisoire de l'évaluation par nature de culture, classent les propriétés dans les divers compartiments de ce tarif provisoire, évaluent les propriétés louées, vérifient le tarif par « la comparaison des résultats de son application avec les chiffres qui ressortent des baux » et déterminent la valeur locative du droit de chasse en ce qui touche les chasses gardées. Enfin ils examinent les observations présentées par les propriétaires, usufruitiers, etc..., à la suite de la communication à eux faite des résultats de l'évaluation.

Le directeur groupe, par feuille de plan, les parcelles inscrites au nom de chaque propriétaire figurant à la matrice, fixe définitivement le tarif des évaluations, groupe les propriétés par nature de culture et par classe calcule ainsi les valeurs locatives, puis communique les résultats aux intéressés, enfin établit le tableau présentant les résultats généraux de l'opération.

Le rôle de l'inspecteur est plus modeste : il procède à des vérifications, assure l'uniformité des méthodes et la concordance des évaluations, et est aussi chargé d'applanir les difficultés qui peuvent naître au cours du travail.

Après cet examen, on voit que tout le travail est exécuté par des fonctionnaires de l'administration des contributions directes.

Cependant, à un certain moment interviennent des contribuables chargés de collaborer avec les contrôleurs, ce sont les classificateurs.

Le projet d'impôt sur le revenu, présenté en 1907 par le gouvernement, prévoyait l'existence d'une commission, composée du maire, du percepteur et de cinq propriétaires fonciers dont deux forains, s'il y avait quatre contribuables de cette catégorie domiciliés ailleurs que dans la commune : ces cinq membres étaient désignés par le préfet sur une liste de dix candidats dressée par le conseil municipal (1). La composition de la commission et le mode de nomination de ses membres étaient légèrement modifiés dans le projet d'évaluation présenté et discuté à la Chambre le 6 décembre 1907 : le percepteur disparaissait ; il y avait (2) (art. 5 du projet) le maire et six commissaires nommés moitié par le conseil municipal, moitié par le

---

1. Rapport fait au nom de la commission de législation fiscale par M. René Renoult sur les projets d'impôt sur les revenus. *J. off. Doc. parl. Chambre*, 1907, p. 505.

2. *J. off. Déb. parl. Ch.*, séance du 6 décembre 1907, p. 2857, col. 2.

préfet ; tous les commissaires nommés par le conseil municipal et un au moins des commissaires nommés par le préfet devaient être des propriétaires fonciers de la commune. On prévoyait aussi la nomination de six suppléants et d'un expert pour le cas où tous refuseraient de prendre part aux opérations.

Nous avons vu comment, dans un esprit de transaction entre les deux Chambres, le projet fut abandonné et remplacé par un texte qui passe sous silence cette question : elle dut être alors tranchée par l'administration seule, qui rédigea d'abord des instructions provisoires ; d'après celles-ci (1), les travaux d'évaluation proprement dits nécessitaient la présence des répartiteurs ; il fut constaté que ce système était très défectueux, l'assiduité et la compétence des répartiteurs ne donnant pas toute satisfaction, aussi conclut-on à leur remplacement par une commission de classificateurs : le système définitivement adopté (art. 4 de la circulaire du 31 déc. 1908) se rapproche sensiblement de celui du projet. Il en diffère cependant en ce qu'il met la nomination de toute la commission entre les mains du préfet. Les classificateurs, en effet, sont au nombre de six : le maire et cinq autres membres (propriétaires fonciers, fermiers, métayers ou régisseurs) dont au moins deux forains ; ils sont nommés par le préfet qui les choisit sur une liste de dix noms présentée par le con-

---

1. Rapport Caillaux de 1909. Annexes. Ch. des députés, p. 898.

seil municipal. Il est désigné cinq classificateurs suppléants dans la même forme que les titulaires (1).

La circulaire du ministre des Finances aux préfets, en date du 5 février 1909, précise les conditions dans lesquelles devront être choisis les classificateurs : il faudra, dit-elle, que les conseils municipaux ne portent sur les listes de proposition « que des personnes versées dans les questions agricoles et ayant d'autre part une connaissance approfondie du territoire communal », et pour que tout se fasse exactement, il faudra que toutes les portions du territoire soient représentées. De plus, si des répartiteurs remplissent toutes ces conditions, il n'y a aucun inconvénient à ce qu'ils soient nommés classificateurs : il semble même qu'il serait avantageux de le faire. Tout, on le voit, a été prévu.

Mais il peut se faire que les conseils municipaux n'établissent pas de liste de présentation ; alors (art. 4, al. 2 de la circ.) les classificateurs titulaires et suppléants sont nommés d'office par le préfet, après que celui-ci a essayé d'obtenir une liste du conseil municipal, et lui a adressé une mise en demeure de délibérer.

Naturellement, on a critiqué cette manière de procéder en disant qu'ainsi les commissions d'évaluation se trouveraient dans les mains de l'administration, qu'elles ne seraient plus que des instruments dociles de celle-ci et qu'elles ne présenteraient pas les garanties d'indépendance nécessaires ; on a proposé que les classifica-

---

1. Rapport Caillaux, *loc. cit.*, p. 933.

teurs soient nommés partie par le préfet, partie par les sociétés d'agriculture par exemple, ou les associations agricoles locales.

Mais tout ceci est peu pratique. D'abord il n'existe pas toujours des sociétés d'agriculture et quand même elles existeraient, elles ne représenteraient pas la totalité des agriculteurs. Et puis le système actuel est-il tellement détectueux ? Certes, c'est le préfet qui nomme les classifications, mais obligatoirement, il choisit ceux qu'il a l'intention de nommer sur la liste dressée par le conseil municipal : il ne peut les prendre en dehors ; par conséquent le rôle actif de celui-ci est indéniable et, semble-t-il, suffisant car, ainsi qu'on l'a fait remarquer (1), si on avait laissé entièrement aux conseils locaux le soin de nommer des classificateurs, il est fort à craindre que, dans certaines communes on eût désigné des hommes combattifs. Alors que l'administration recherchait des auxiliaires, elle se fût trouvée en face d'adversaires : le travail des contrôleurs était fort ardu ; il ne fallait pas que, continuellement, ils dussent se trouver en face de gens qui, par système, eussent contrarié toutes leurs opérations et, par une tendance très naturelle, rabaissé le montant de toutes leurs évaluations : il fallait à l'administration des collaborateurs et non des censeurs, c'est ce qui explique le système de nomination actuel.

Mais pourquoi n'avoir pas conservé le système utilisé

---

1. Monjou, *op. cit.*, p. 114.

par les instructions provisoires? la commission de classement étant la même que celle de répartition, les répartiteurs seraient devenus classificateurs : leur mode de nomination est à peu près identique à celui que nous venons d'exposer ; cela n'a pas été fait, car les essais d'application des instructions provisoires ont démontré les défauts de cette méthode (1). Les travaux d'évaluation nécessitaient la présence des répartiteurs pendant un trop grand nombre de séances pour qu'il soit possible de compter sur un concours assidu de leur part surtout aux époques des grands travaux agricoles. Il a été constaté d'autre part qu'ils pouvaient être très aptes à une exacte répartition de l'impôt qui n'exigeait pas des connaissances locales spéciales, mais qu'ils étaient peu préparés au rôle nouveau qui leur était dévolu ; dans ce dernier cas, en effet, des agriculteurs seuls peuvent rendre de véritables services tandis que, comme l'expose le rapport de 1909, les répartiteurs « choisis assez fréquemment parmi les commerçants, les rentiers, les anciens fonctionnaires, n'ont pas toujours la compétence voulue en matière d'évaluations foncières ; on en rencontre même qui ne possèdent qu'une connaissance très imparfaite de la valeur du sol et de la répartition des cultures sur les différents points du territoire de leurs communes ». Pour ces raisons on a cru préférable de leur substituer des classificateurs spécialement choisis en vue de collaborer à ce travail d'évaluation.

---

1. Rapport Caillaux de 1909, *loc. cit.*, p. 898.

Ainsi se trouve pleinement justifié le système adopté par l'administration. Il reste maintenant à examiner la façon dont ces contribuables concourent à l'évaluation opérée par les agents du fisc.

D'après l'article 7, alinéa 4, de la circulaire de 1908, la direction doit prévenir le maire de l'arrivée du contrôleur dans la commune : cet avis est donné au moins huit jours à l'avance, au moyen de lettres dans lesquelles le directeur prie le maire de convoquer les classificateurs... Pour que ceux-ci puissent, assez à l'avance, prendre leurs dispositions pour être disponibles au jour fixé, et que leur concoure soit assuré, il a été prévu un délai minimum. Une circulaire n° 1124 du 23 mars 1910 (1) engage les directeurs à veiller à ce que ce délai minimum qui est de huit jours, ne soit réduit en aucunes et à ce qu'il soit au contraire augmenté toutes les fois qu'il sera possible de le faire sans retarder la marche normale de l'évaluation.

Les classificateurs doivent ainsi se réunir à un jour fixe : quelles seront leurs prérogatives ? Des précisions ont été données à ce sujet dès la discussion du 6 décembre 1907 (2), par le ministre des Finances répondant à une question posée par M. Monsservin sur le fonctionnement des commissions de classification : « Auront voix délibérative, toutes les personnes qui en feront partie ; il n'y a aucune exception ; mais elles ne donneront que

---

1. *Bulletin des contributions directes et du cadastre*, 1900, p. 313.

2. *Déb. Parl. Chambre des Députés*, séance du 6 déc. 1907, p. 2857.

des avis. » La réponse est nette et la circulaire de 1908 s'en est directement inspirée,

Le contrôleur doit d'abord leur exposer le mécanisme et le but de l'évaluation (art. 17, al. 12), puis ont lieu les opérations en vue desquelles ils sont réunis : la classification et le classement ; leur rôle y est très nettement défini ; l'article 19 dit : « *De concert avec* les classificateurs le contrôleur recherche ceux des douze premiers groupes de nature (1) de culture qui sont représentés dans la commune, puis *il procède* à la classification » C'est donc très clair : la commission donne son avis, aide le contrôleur dans ses recherches ; mais c'est ce dernier seul qui décide ; même article : « Le contrôleur peut créer une ou plusieurs classes... le contrôleur établit quatre classes pour les bois, etc... » On aperçoit de suite le rôle prépondérant de celui-ci. Donc la commission indique le nombre de classes qui lui paraît devoir être créé dans les groupes déterminés par la loi ; puis a lieu la formation du tarif : « Les connaissances locales des classificateurs ainsi que leur expérience des cours des fermages, de la valeur relative des terres et des diverses natures de culture doivent être largement utilisées par l'établissement du tarif provisoire (art. 23, al. 1<sup>er</sup>) ». Ici la collaboration de l'agent du fisc et des contribuables est plus nette. Toujours, plus loin (art. 23 et 24), on voit cette association du contrôleur et des

---

1. Comme nous le verrons plus loin, les natures de culture sont rangées, par simplification, en 13 grandes catégories.

classificateurs. L'importance de ceux-ci est indéniable puisqu'il est dit (art. 21, al. 3) que le contrôleur doit agir avec beaucoup de tact pour amener les classificateurs à adopter les moyennes calculées avec un très grand souci d'exactitude. Ensuite la commission procède au classement, c'est-à-dire que les parcelles de la commune sont placées d'abord dans le groupe auquel elles appartiennent et puis dans une classe de ce groupe. Le contrôleur, après avoir invité les classificateurs art. 33, al. 2) à se bien pénétrer du plan cadastral, appelle les parcelles qui sont ensuite classées par la commission ; de plus, il recommande aux classificateurs, de faire autant que possible, abstraction du propriétaire et de ne considérer que le sol lui-même (art. 31, al. 2). Le contrôleur alors, opère la ventilation des baux et, d'après ceux-ci, le calcul des valeurs locatives qui leur correspond ; puis compare les résultats ainsi obtenus avec ceux provenant de l'application des tarifs : c'est alors que les classificateurs rentrent en scène ; s'il y a des écarts entre les évaluations résultant des deux systèmes, ils en recherchent les raisons (art. 43, al. 1<sup>er</sup>). Il peut se faire que le contrôleur constate que la cause des divergences constatées réside dans le peu d'exactitude du tarif établi par les classificateurs ; il leur demande alors de le reviser (art. 43, al. 3). En cas de désaccord entre eux, les chiffres fixés par les classificateurs *restent au procès-verbal* (art. 44, al. 1<sup>er</sup>) et le contrôleur poursuit les ventilations à l'aide du tarif adopté par ces derniers. D'ailleurs il explique dans son rapport les

raisons de son désaccord avec eux. Mais il n'en reste pas moins que ce sont les chiffres fixés par les classificateurs qui sont soumis à l'examen du directeur.

Comme on le voit, les classificateurs ont certaines garanties leur permettant d'espérer que leurs avis seront écoutés ; mais cela n'a pas été jugé suffisant. Dans une note présentée aux pouvoirs publics par la Société des agriculteurs de France, en 1910 (1), on pouvait lire : « Certains contrôleurs se font une idée tout à exagérée de leurs droits en ce qui concerne la classification des terres... alors qu'en réalité la détermination doit en être faite par eux d'accord avec les classificateurs beaucoup mieux qualifiés qu'eux pour statuer en pareille matière ». Comme on le voit, cette note est plutôt dure pour certains contrôleurs qui y sont accusés de n'avoir pas eu assez d'égards pour les décisions des classificateurs ; ceci, avait été, quelque temps avant, discuté à la Chambre lors d'une interpellation de M. Leroy-Beaulieu (2) qui avait apporté à la tribune des critiques impitoyables et semble-t-il, exagérées, des procédés employés par les contrôleurs. Pour M. Leroy-Beaulieu c'est la commission de classification qui est chargée de procéder au classement des terres et à l'établissement des bases de l'impôt, les contrôleurs n'étant là, en quelque sorte, que pour « leur donner des avis et les ins-

---

1. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, 1910, p. 316.

2. *J. Off. Déb. Parl.* Chambre des députés, séance du 29 novembre 1909, p. 2991, col. 2 et 3.

truire sur ce qu'est la loi ». Partant de ce principe, il s'insurge contre ce qu'il appelle « la déférence des classificateurs vis-à-vis des contrôleurs ». Il déclare que le contrôleur, dans le cas où les baux n'existant pas, ne peuvent être utilisés pour l'établissement du tarif, devient le maître absolu de la situation et que par suite de la « timidité » des classificateurs son esprit de fiscalité se donne libre cours. Ceci tient, déclare l'interpellateur, à ce que les commissions sont composées trop souvent de gens incompetents, manquant de l'instruction, des connaissances générales et aussi de l'indépendance nécessaires pour lui résister.

Qui critiquer alors ? Le système institué par les instructions paraît donner toutes garanties : les classificateurs peuvent même discuter les évaluations avec le contrôleur et entraver sérieusement la marche de sa besogne pour peu qu'ils y mettent de la mauvaise volonté ; il n'est pas exact, comme le disait M. Leroy-Beaulieu que ce soient eux qui soient exclusivement chargés d'établir les bases de l'impôt, les contrôleurs n'étant que des sortes d'auxiliaires. Non : il ressort clairement du texte des instructions que tous collaborent à un même œuvre, sur le même pied. Que des commissions de classificateurs se soient montrées incapables, la faute n'en est pas au système lui-même, mais aux conseils municipaux qui ont établi un peu trop à la légère leurs listes de présentation.

Quelquefois même, loin de vouloir suivre les indications du contrôleur, la commission s'est mise en oppo-

sition ouverte avec lui : le rapport Klotz de 1911 mentionne que, dans quelques communes — en très petit nombre il est vrai — les classificateurs ont refusé d'adopter des évaluations en rapport avec la valeur réelle des immeubles, et cela, parfois, malgré les indications nettement concluantes des actes de locations, ou des actes translatifs de propriété. Donc l'obéissance passive de classificateurs aux agents du fisc ne semble pas être générale. Il y a eu, dans un sens comme dans l'autre, des exagérations ; mais en somme les rapports sur les travaux d'évaluation constatent une collaboration constante de ces contribuables avec les agents du fisc : peut-être ne furent-ils pas toujours à la hauteur de leur tâche, peut-être faut-il incriminer les contrôleurs de ne pas leur avoir donné les renseignements nécessaires : quoi qu'il en soit, le système adopté par l'administration semble encore le meilleur et le seul pratique, bien que de nombreuses plaintes se soient élevées contre le système qui consiste à regarder les classificateurs seulement comme des conseils et non comme des gens prenant des décisions. Ainsi que nous le verrons plus loin, en étudiant les attributions du directeur, le rôle des classificateurs s'arrête aux opérations d'évaluation : il ne va pas plus loin ; ils travaillent avec le contrôleur à l'établissement d'un projet de tarif : mais le tarif définitif est établi par le directeur qui a pleins pouvoirs en la matière : ce qui n'a pas été sans soulever de nombreuses critiques.

Il y a enfin une autre catégorie de personnes qui a

collaboré au travail de révision, sans être agents du fisc, quoique pouvant à certains égards être considérées comme agents de l'administration : ce sont les maires, Nous avons dit que, d'après la circulaire, ils font partie d'office de la commission des classificateurs : mais ce n'est pas tout : l'article 63 de la circulaire prévoit encore leur intervention : « Le Directeur consigne dans les colonnes 16 à 19 du tableau les chiffres qui lui paraissent devoir être adoptés. Lorsque ces chiffres diffèrent de ceux qui avaient été proposés ou admis par les classificateurs, il les communique au maire en le priant de lui faire parvenir, dans un délai de dix jours, les observations qu'il pourrait avoir à formuler. A l'expiration de ce délai, et le cas échéant, après l'examen des observations du maire, le directeur arrête le tarif des évaluations. »

Donc le maire est simplement consulté par le directeur sur le tarif à adopter : il donne son avis et il n'est pas obligatoire qu'on en tienne compte. Il est en général bien placé pour connaître à peu près la valeur locative des terres de sa commune et c'est dans ce sens, que son intervention présente un intérêt. Mais son rôle est ici de peu d'importance.

Donc la conclusion qui s'impose est que l'évaluation a été presque dans son entier opérée par des fonctionnaires des contributions directes, aidés quelquefois par des contribuables de bonne volonté pourrions-nous presque dire, car les classificateurs n'avaient droit à aucune indemnité ; leur intervention donc eût été

désintéressée s'ils n'avaient eu eux-mêmes à empêcher, pour leur bien propre, que le tarif ne fût trop élevé : le fisc ayant de son côté un intérêt à se rapprocher de l'exactitude la plus grande, il est arrivé que soit les uns soit les autres aient montré un peu d'intransigeance dans la discussion, mais il était aussi d'une grande utilité pour les contrôleurs d'avoir sous la main des aides connaissant la matière.

C'est d'ailleurs la seule manière acceptable de faire intervenir les contribuables dans ce travail. L'administration, disait-elle, opérait une statistique ; il était tout naturel que pour cela elle se servit de ses agents ; pour faciliter leur tâche et les éclairer — mais seulement pour cela — elle a choisi quelques contribuables qui paraissaient le mieux aptes à le faire ; mais il n'en reste pas moins que c'est un travail purement administratif.

b) *L'Influence de la politique.* — Il en est aussi résulté qu'on a éprouvé la crainte de voir introduire la politique dans cette évaluation, où elle n'a, bien entendu, que faire. Mais on a dit : les personnes y collaborant jouiront d'une certaine puissance. Ne pourront-elles en user pour faire le jeu de leurs passions politiques ?

Déjà, en 1907, à la Chambre (1), M. Ribot exprimait ses craintes à ce sujet. La politique, disait-il, est par-

---

1. *J. off.* Déb. parl. Ch. des dép. deuxième séance du 6 novembre 1907, p. 285, col. 2.

tout où elle ne devrait pas être : elle pourrait bien se glisser là aussi, « l'opération est assez importante pour qu'on se débarrasse de tout ce qui pourrait avoir un caractère politique à un degré quelconque... M. le ministre des Finances et son administration mettront leur honneur à écarter même tout soupçon d'une pensée étrangère à l'esprit de justice ». Ces appréhensions étaient-elles justifiées. Il semble qu'on puisse répondre : « Tout au moins partiellement, non. » En effet, de ce que l'évaluation est faite par les agents de l'administration des contributions directes, par conséquent fonctionnaires travaillant en dehors de toutes les passions locales, intéressés seulement à bien exécuter l'ouvrage à eux confiés, il semble que de ce côté les craintes soient chimériques. Mais dans la mesure où des contribuables participent à ce travail, il semble que là cependant des appréhensions puissent être compréhensibles. C'est pour cela qu'à la Chambre, lors de la discussion de la partie du projet (1) relative à la création d'une commission d'arrondissement chargée de donner au directeur son avis sur les observations présentées (art. 6 du projet) et dont feraient partie deux propriétaires fonciers, M. Klotz (2) proposait d'ajouter « non pourvus d'un mandat électif », et le ministre approuvait. De même le projet prévoyait qu'ils seraient

---

1. Ce projet, nous l'avons vu, a été abandonné par le Sénat.

2. *J. off. Déb. parl. Ch. des dép.*, deuxième séance du 6 décembre 1907, p. 2858.

nommés par le préfet. M. Monsservin demanda qu'ils le soient par le conseil général (amendement accepté d'ailleurs par le ministre).

La politique, au sein de la commission de classification, peut s'introduire de plusieurs façons : d'abord dans le choix opéré par le conseil municipal pour l'établissement de sa liste de présentation ; il peut écarter, dans un esprit sectaire, quelques personnes capables certes, mais coupables de professer des opinions politiques contraires aux siennes. Le préfet peut baser son choix sur les mêmes raisons et ainsi les classificateurs seront portés à évaluer trop haut les propriétés d'adversaires politiques, tout en détachant les amis. Ce sont des faits de ce genre qu'en 1909, dans une interpellation, M. Leroy-Beaulieu porta à la tribune de la Chambre (1). D'après lui, les conseils municipaux ne se sont en général pas laissés influencer par de semblables considérations : ils sont donc en dehors de tout débat. Mais les personnes surtout incriminées par l'interpellateur sont les préfets, et, à l'appui de son argumentation, il apporte un ordre du jour adopté par la grande Association des viticulteurs du midi en août 1909 où il était dit que certains faits donnés à sa connaissance démontrent bien que le préfet écarte de parti pris certaines personnes particulièrement compétentes et dont le nom avait été mis en avant. Mais M. Leroy Beaulieu lui-même reconnaît que les faits dont il se

---

1. *J. off.* Déb. parl. Ch. des dép. Séance du 29 novembre 1909, p. 2991.

plaint sont isolés et il s'abtient de généraliser. Par conséquent, il semble qu'il ne faille pas exagérer outre mesure les plaintes contre l'introduction de la politique en cette matière.

De plus, lors de l'évaluation, les contrôleurs ne seraient pas sans s'apercevoir des tendances des classificateurs et ils pourraient toujours signaler dans leurs rapports le pourquoi de l'exagération de certains chiffres. Le directeur modifierait alors le tarif provisoire dans ce sens.

Telles sont les critiques très générales formulées contre des méthodes employées dans la nouvelle évaluation ; elles concernent, l'une la trop grande ingérence du fisc en la matière, l'autre celle de la politique ; nous avons vu que si elles pouvaient contenir une part de vérité, il ne fallait pas exagérer leur importance.

Une discussion s'est, d'autre part, instituée sur une question de système qui présente un très grand intérêt puisque de là dépend l'adoption des méthodes de travail.

c) *Le choix des systèmes.* — Il s'agit de savoir si l'évaluation doit être parcellaire ou globale. Parcellaire : c'est-à-dire qu'on utilisera littéralement les données de l'ancien cadastre ; le territoire communal est divisé en un certain nombre de fragments appelés parcelles. Ces fragments ont été placés dans une sorte de cadre ainsi formé : on a divisé les natures de culture en classes d'après leur valeur, et on a fixé leur revenu moyen à l'hec-

tare. Puis, entre ces classes ainsi formées, on a réparti tous les fragments du territoire communal, toutes les parcelles. Et ainsi, étant connues leur classe et leur contenance, on arrive très facilement à déterminer leur revenu imposable. Ainsi peut être résumé le système parcellaire.

On lui oppose l'évaluation globale, c'est-à-dire que ce qu'on cherche à déterminer, ce n'est pas la valeur locative d'une partie du territoire communal, considérée en elle-même, abstraction faite de l'exploitation dans laquelle elle se trouve, mais c'est le loyer des propriétaires, « chaque propriété de chaque individu (1). »

M. Caillaux d'ailleurs, dans son projet du 9 novembre 1907, expliquait (2) que l'évaluation globale n'est pas exclusive de toute méthode analytique. Mais pour lui, le *dernier terme* de la décomposition préalable des propriétés quand elle apparaîtra nécessaire, doit être « non pas l'ancienne parcelle, mais l'ensemble de surface livré à une même culture et d'une même productivité moyenne. » Il est possible que, dans ce système, on emploie un mécanisme analogue aux anciennes méthodes cadastrales : ce ne sera que dans le cas où il paraîtra indispensable d'y avoir recours pour parvenir à l'évaluation globale ; mais l'autre système conduira à des résultats plus souples et plus proches de la réalité.

Il faut, pour pouvoir choisir entre les systèmes pro-

---

1. G. Jèze, *Revue de Science et de Législation financières*, année 1908, p. 54.

2. G. Jèze, *Revue de Science et de Législation financières*, année 1908, p. 55.

posés, en connaître les avantages et les inconvénients et ceux-ci, comme ceux-là, ont été mis en pleine lumière dans les différentes discussions qui eurent lieu au sujet de la révision des évaluations de la propriété non bâtie. Déjà en 1884, M. de Reignié, au Sénat, déposait un amendement la réclamant et il la voulait parcellaire : Intervinrent au débat, M. Léon Say, alors ministre des Finances et son sous-secrétaire d'État qui précisa ce qu'il entendait par évaluation parcellaire.

Vous pouvez en faire, dit-il, « un travail de cabinet » (1) et pour cela il suffirait de réunir à la mairie certaines personnes possédant des aptitudes spéciales ; puis se basant toujours sur le cadastre, on procéderait aux évaluations. Pour lui, ce travail n'aurait aucune valeur. Reste l'autre procédé : l'évaluation avec transport sur le terrain. Il le juge important, mais trop long et trop coûteux. Cependant, ce sont en somme ces deux systèmes fondus l'un dans l'autre, ne faisant plus qu'un, qui furent proposés lors de la discussion au Sénat du projet d'évaluation foncière, en 1907. L'amendement Touron, adopté par cette assemblée, disait que « la nouvelle évaluation serait faite... dans les conditions prévues par les lois et règlements sur le cadastre. Or, celui-ci est essentiellement parcellaire, de plus le travail se fait en grande partie à la mairie et le transport sur le terrain n'a lieu que lorsqu'il s'impose dans l'intérêt de l'exactitude des opérations : celles-ci, comme nous

---

1. J. off. Débats parlementaires, Sénat. Séance du 27 janvier 1884, p. 173.

l'avons vu, se divisent en classification, établissement du tarif et classement des parcelles.

Quels sont les avantages de cette méthode : ils sont énumérés et résumés dans le rapport général fait au nom de la Commission des finances du Sénat, sur le budget de 1908, par M. Poincaré (1), et ils ne sont pas sans quelques mérites :

1° Elle est familière aux populations rurales (2). Pour le rapporteur, comme le cadastre est en service depuis très longtemps, il est connu des campagnes qui n'éprouvent pas de difficultés à l'utiliser, alors qu'un changement bouleverserait toutes les habitudes et ne faciliterait pas les recherches.

2° Elle fournit une sorte d'histoire de chaque parcelle qu'on peut suivre dans toutes ses mutations et qu'il est toujours possible de retrouver même après de nombreuses ventes, successions où échanges.

3° Elle permet d'établir d'une façon précise la part de revenu et par conséquent la part d'impôt correspondant à une partie déterminée d'une propriété : ce qui peut être très utile en cas d'aliénation d'une portion de terre.

4° Enfin, elle est favorable à la concordance des évaluations concernant toutes les terres de même valeur.

Comme on le voit, les avantages sont nombreux mais les inconvénients qui apparaissent, pour être moins

---

1. *J. off.* Année 1908, p. 143, n° 327.

2. Cela a été discuté, V. *infra*.

nombreux, n'en sont pas moins importants. Il en est un qui avait déjà été signalé au Sénat en 1884 par M. Labuze, sous-secrétaire d'État aux Finances (1) : il sera très difficile de retrouver les anciennes parcelles, car des partages sont intervenus « telle ou telle parcelle sera moitié en friche, moitié en terres, moitié en prairies, moitié en vignes ; ou en partie en prairie, en partie en vignes ; et puis c'est que, depuis 1846 — il ne faut pas oublier que beaucoup de départements ont été cadastrés avant cette époque — il y a eu une révolution considérable dans ce pays : il s'est construit des routes, des chemins de fer, et, en très grand nombre, des chemins vicinaux et ruraux qui ont modifié la contenance des champs ». L'objection que présentait il y a trente ans M. Labuze est restée la même : elle n'a fait que prendre de la valeur et M. Caillaux dans l'exposé des motifs du projet du 21 novembre 1907 l'a développée (2) et s'en est servi pour faire un véritable réquisitoire contre le procédé parcellaire : il rappelle tous les inconvénients exposés et ajoute lui-même d'autres reproches : « Le système parcellaire, dit-il, si long et si compliqué soit-il, n'échappe même pas par certains côtés au reproche d'être parfois insuffisamment analytique et précis. » Il explique cela par ce fait que de vastes parcelles, qui lors de la confection du cadastre, comprenaient par exemple exclusivement des

---

1. *J. off. Déb. Parl. Sénat*, Séance du 27 janvier 1884, p. 173. col 1.

2. *Annexes*, n° 1325, p. 2 et s. de 1907.

landes en friche et figuraient en un seul article à la matrice cadastrale, peuvent comprendre aujourd'hui des cultures nombreuses et extrêmement variées, peut-être même un sol de maison. Elles n'en resteront pas moins en cas d'évaluation parcellaire une unité indivisible « qu'il faudra ranger pour sa totalité dans une même classe de culture, à laquelle on devra attribuer un chiffre unique de revenu ». M. Caillaux cite aussi le cas inverse : d'un grand domaine jadis très morcelé et maintenant soumis au régime de la grande culture et il montre dans ce cas la complication obligatoire du travail, alors qu'elle pourrait facilement être évitée.

Il a été fait encore une autre objection à la méthode parcellaire et, pour M. Caillaux (1), c'est là le vice essentiel du système : cela concerne la conception générale dont il procède. Il ne veut voir que des parcelles, abstraction faite de l'exploitation dans laquelle elles se trouvent. Deux terres d'égale contenance, de même nature de sol,ensemencées en la même espèce de produits, devront être évaluées aux mêmes prix quelles que soient les conditions dans lesquelles elles se trouvent. On s'éloigne des réalités pour ne connaître que « des moyennes, des fictions ». « Envisager uniquement la chose et imaginer que, en quelques mains qu'elle se trouve, elle produira toujours le même revenu, voilà la présomption légale que crée, en tout état de cause sans distinction, ni exception, le système des évalua-

---

1. *Off.*, annexes 1907, *loc. cit.*

tions parcellaires » et c'est le grand reproche que lui fait M. Caillaux.

Pour lui, le système global est de beaucoup préférable parce que, tenant mieux compte des diversités de la réalité, on évaluera des propriétés, des exploitations appartenant à des individus, n'ayant pas la même productivité selon le cultivateur exploitant et selon le mode d'exploitation. On ne verra plus une parcelle évaluée abstraitement comme donnant un revenu tout à fait différent de son revenu habituel, mais on considérera une exploitation prise dans son intégralité et estimée selon le chiffre de son loyer, si elle est donnée à bail, ou de son revenu calculé de la façon la plus sérieuse si elle est cultivée par métayers ou par le propriétaire même. Pour donner à ce travail toutes les garanties d'exactitude, pour qu'il soit mené à bonne fin, on s'assurera la collaboration des intéressés pour la préparation du travail de revision (déclaration de contenance, de répartition des natures de culture), et pour son établissement définitif en suscitant leurs observations.

Ce système n'a pas non plus été épargné de la critique : M. Poincaré, rapporteur général sur le budget de 1908, était d'avis qu'il présentait quelques dangers ; il signalait (1), par exemple, que la petite propriété s'affirme plus facilement que la grande et à un taux plus élevé. Quand on se trouvera en présence de baux,

---

1. *Off. Sénat*, annexe 1907, n° 327, p. 48 et suiv. Séance du 19 décembre 1907.

L'évaluation sera facile, mais pour les propriétés non affermées ? La méthode globale utilise dans ce cas l'évaluation par comparaison avec les propriétés similaires ou par vice d'appréciation directe. Ici alors, forcément, l'opération sera entachée d'arbitraire : ce sera de l'à peu près et, surtout dans le système d'appréciation directe, fait remarquer M. Poincaré, on aboutira à la fixation de ces « valeurs locatives moyennes, de ces revenus théoriques, de ces revenus du genre que M. le ministre des Finances, dans l'exposé des motifs de son projet, s'est vivement défendu de vouloir adopter ». Ceci c'est l'objection de principe.

Mais il en est d'autres d'ordre pratique : la commission des finances du Sénat fit remarquer que sur un total de parcelles évalué à 140 millions il n'y en avait pas plus de 20 millions qui faisaient l'objet de baux. Ainsi, l'évaluation globale, ne serait véritablement appliquée que dans le septième du territoire.

Puis M. Touron (1) apporta contre le système global des arguments assez pertinents : « Je soutiens, dit-il, que dans la plupart des cas, après avoir procédé à l'évaluation globale, il faudra recommencer le travail suivant la méthode parcellaire » ; et il expliquait ce qui à première vue, pouvait paraître un paradoxe. Du fait des mutations, ajoutait-il, tout travail global n'aura qu'une durée éphémère. On évaluera 100 ou 200 parcelles

---

1. *J. Off. Déb. Parl. Sénat*, séance du 29 décembre 1907, p. 1449, col. 3.

en bloc ; et par suite de ventes, de partages ou de toutes autres causes similaires, se produiront les mutations isolées de quelques parcelles. Comment faire alors pour les suivre, pour en retrouver la trace ? C'est ce qu'on a fait remarquer aussi par ailleurs (1). Supposons qu'une propriété se vende par lots. Quand, par exemple, le vendeur n'aura cédé qu'une partie de son bien, la ventilation des revenus entre vendeurs et acquéreurs sera une source continuelle de difficultés. Quand elle aura été dans son entier acquise par plusieurs personnes, qui déterminera la part de chacune dans le revenu imposable ?

Comme on le voit, aucun de ces deux systèmes : global ou parcellaire, ne pouvait prétendre à la perfection. Quel est alors celui qui a été adopté ?

A dire vrai, l'article 3 de la loi du 3 septembre 1907 ne contient rien de très précis à cet égard : il y est dit que les évaluations seront effectuées dans chaque commune « en tenant compte des exploitations distinctes », ce qui semble bien indiquer l'adoption de la méthode globale ; mais il est ajouté : « d'après un tarif établi par nature de cultures et de propriétés », ce qui semble être une restriction apportée à l'application complète du principe. Il est en tous cas certain que le système parcellaire a été écarté. Comme le disait le ministre des Finances à la Chambre en 1909 (2), « Les Chambres en

---

1. *Bulletin de la Société des agriculteurs de France*. Rapport de M. Le-sort, 1908, p. 164.

2. *J. Off. Déb. Parl.* Ch. des députés, séance du 29 septembre 1909, p. 3005.

yotant ce texte se sont proposées d'adopter un système plus rapide et qui donnerait des résultats plus immédiats ».

Il est certain, qu'en théorie au moins, et cela a été reconnu par des adversaires de la réforme (1), la nouvelle évaluation a été une évaluation par propriétés, par exploitations : cependant elle n'est pas exclusivement telle.

C'est ce qui ressort de la lecture de l'instruction du 31 décembre 1908 qui s'est directement inspirée des discussions ayant eu lieu à la Chambre et au Sénat et c'est ce qui, même avant, avait été indiqué nettement par le ministre des Finances d'alors, M. Caillaux : « On ne peut me demander que deux choses, a-t-il déclaré (2), procéder par la méthode synthétique toutes les fois que ce sera possible ; recourir au contraire à l'analyse pour l'évaluation des parcelles toutes les fois qu'il y aura des difficultés. » Malgré la netteté de ces explications, le Sénat avait adopté l'amendement Touron conçu dans le sens de l'évaluation parcellaire. Lorsque ce texte vint devant la Chambre, M. Caillaux reprit sa conception et ce fut elle qui fut définitivement adoptée ; il exposa qu'il ne repoussait pas la méthode analytique : bien au contraire. Il spécifia que la méthode synthétique ne serait appliquée que dans le cas où existerait un bail inattaquable donnant le revenu exact,

---

1. *Ibid*, p. 2. 994. Interpellation de M. Leroy-Beaulieu.

2. *J. off. Déb. parl. Sénat. Séance du 29 septembre 1907*, p. 1452, vol. 2.

la véritable valeur locative actuelle. Toutes les fois, au contraire, où la propriété ne serait pas louée, où le bail, au cas de location, serait inutilisable, on évaluerait la parcelle, mais la parcelle véritable, « l'ilot, l'unité de surface appartenant à un même propriétaire et affectée à une même culture. » Le ministre montra la souplesse du système permettant de terminer en quelques heures le travail d'évaluation des terres louées et n'interdisant pas cependant les recherches approfondies et détaillées.

C'est, en somme, l'emploi combiné des deux systèmes : on a essayé de cumuler leurs avantages, tout en faisant disparaître leurs inconvénients. Aussitôt que le maniement de l'un devient incommode et peu fécond en résultats on utilise l'autre.

M. Ribot signalait cependant un inconvénient de ce procédé (1) : il montra que le danger à craindre était qu'il y eût deux poids et deux mesures. En effet, pour certaines propriétés on procédera par évaluation parcellaire au moyen d'un type que l'on établit et par des classifications ; pour d'autres on utilisera les baux, sans travail d'analyse. Cela peut conduire à des inégalités dans la même commune ou la même région. Aussi M. Ribot recommanda-t-il une grande prudence dans le travail et il demanda qu'on confrontât partout les baux avec les évaluations parcellaires, afin que, dit-il, les deux systèmes se soutiennent au lieu de se contredire. C'est ce qui a d'ailleurs été fait dans l'instruction.

---

1. *Journ. off. Déb. parl. Ch. des députés*, 2<sup>e</sup> séance du 6 décembre 1907, p. 2849, col. 3.

Cependant il faut signaler qu'il semble bien que le système parcellaire ait la faveur des agriculteurs. Comme nous le faisions remarquer, ils sont familiarisés de longue date avec le cadastre et leur inquiétude, devant le bouleversement possible de leur base habituelle d'impôt, s'explique un peu. La Société des Agriculteurs s'est faite porte-parole des protestataires : son conseil, dans sa séance du 17 décembre 1907, adopta le vœu suivant qui fut transmis aux pouvoirs publics (1) : « la Société des Agriculteurs de France, vu le projet d'évaluation incorporé par la Chambre des députés dans la loi de finances de 1908 et actuellement soumis au Sénat,

» Considérant que ce projet tend à dénaturer complètement le caractère de l'impôt foncier, en substituant à l'évaluation parcellaire, seule base rationnelle d'une révision du cadastre, une estimation de l'ensemble des terres possédées dans chaque commune par le même contribuable.... Émet le vœu que.... cette évaluation soit une évaluation parcellaire..... »

Nombreuses furent ensuite les sections départementales de la Société qui adoptèrent des vœux semblables (2) (Landes, Oise, etc.).

Il semble que les inquiétudes des agriculteurs aient été un peu exagérées ; l'administration s'est efforcée,

---

1. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, janvier 1908, p. 9.

2. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, 1909, p. 202 et suiv.

dans le sens indiqué par M. Ribot, d'adopter un système qui donne satisfaction à toutes les exigences.

D'après l'instruction du 31 décembre 1908, qui est le guide en la matière, ce qu'on recherche c'est le *revenu global* de l'exploitation : un des moyens pour y arriver est la détermination du revenu de chaque parcelle comprise dans l'exploitation et cela selon l'ancienne méthode cadastrale à peine modifiée ; puis on totalise les revenus parcellaires et on contrôle les résultats ainsi obtenus par les chiffres inscrits dans les baux. Ainsi pourra-t-on approcher de la plus complète exactitude. L'évaluation parcellaire sera toujours opérée ; et, malgré les quelques inconvénients qu'elle présente et qu'il est possible d'atténuer, elle est encore celle qui permet le mieux d'arriver à bien préciser tous les détails et qui présente le plus de garanties pour les contribuables. Elle sera même appuyée sur la méthode globale ; les deux se complètent. La méthode de travail ainsi adoptée calmera les appréhensions des cultivateurs et des contribuables intéressés à la bonne exécution du travail.

#### B.—LE TRAVAIL D'ÉVALUATION PROPREMENT DIT

Pour examiner les procédés employés et les résultats obtenus par la récente évaluation, nous ne pouvons faire mieux que suivre l'ordre indiqué par la circulaire du 31 novembre 1908, texte fondamental en la matière.

Elle est divisée en cinq parties : la première s'occupe de l'organisation générale du travail, la seconde des travaux préparatoires, la troisième des travaux d'évaluation proprement dits, la quatrième des travaux postérieurs à ces des derniers ; enfin, une cinquième partie concerne la comptabilité et les ordonnancements de dépenses :

α) *Organisation générale du travail*

1<sup>o</sup> *Conception administrative du produit net.* — Il est d'abord une chose qu'il est important de préciser, c'est l'objet de cette évaluation décidée par le Parlement. Comme nous l'avons vu (1), il s'agit de déterminer le « revenu net actuel des propriétés non bâties ». Nous avons montré que la notion de revenu net était différente de celle de produit net employée dans le système cadastral, en ce sens qu'au rebours de cette dernière, elle ne comprenait pas dans son total, le chiffre correspondant aux bénéfices agricoles : cela ressort très nettement de l'article premier, alinéas 2 et 3 de la circulaire de 1908. Le même texte rappelle (art. 21, al. 4) que l'évaluation a pour objet de faire ressortir la valeur locative réelle actuelle des propriétés.

Cependant, il est bon de faire remarquer, et cela a été dit (2), que la définition détaillée de ces termes de

---

1. V. *Supra*, p. 33.

2. *Bulletin de la Société des agriculteurs de France*, 1908, p. 102.

revenu net actuel ne figure pas dans la loi. Lors de la discussion à la Chambre du projet de loi, le ministre de Finances a précisé leur signification, en répondant à M. Merle (1). « Les mots revenu net et valeur locative, a-t-il dit, se correspondent exactement; mais pour éviter toute confusion, j'ai encore pris soin d'employer les mots « revenu net actuel », afin de bien spécifier ce que sera le revenu impossible dans l'application future... La formule « revenu net actuel » signifie *valeur locative dégagée des frais*. C'est ce même sens qui a été donné à cette expression dans la circulaire et c'est la détermination de ce revenu net que l'évaluation a en vue.

Celle-ci sera facile lorsqu'on se trouvera en présence des propriétés faisant l'objet d'un bail : la valeur locative sera immédiatement obtenue; mais s'il se trouve seulement quelques propriétés dans ces conditions, il pourra se faire que l'administration éprouve quelques difficultés dans son estimation du produit net : s'agira-t-il d'un propriétaire exploitant lui-même ou ayant louée sa terre à un colon? il faudra alors faire le calcul du total des revenus et en déduire les frais d'exploitation, puis les bénéfices agricoles, et comme cela a été dit à la Chambre (2), la détermination de ces éléments ne sera pas facile. Cependant, nous verrons que le système adopté par la circulaire présente de nombreuses garanties.

---

1. *J. off.* Déb. parl. Ch., 2<sup>e</sup> séance du 31 nov. 1907, p. 3140, vol. 1.

2. *J. off.* Déb. parl. Ch., 1<sup>re</sup> séance du 22 oct. 1908, p. 1829-1830-1831.

2° *Communes choisies.* — Après que le but de l'opération est bien défini, il s'agit de commencer le travail d'une façon judicieuse. Aussi, l'article 5 de la circulaire a-t-il pour objet de préciser la manière suivant laquelle devront être choisies les communes où on engagera l'opération : elles devront « constituer une série complète de types donnant l'image fidèle de toutes les régions différentes de département », car elles sont destinées à servir de points de repère et de comparaison : il faut que le travail s'y effectue dans les meilleures conditions, que l'agent du fisc qui en sera chargé y trouve des auxiliaires précieux, des collaborateurs actifs. Aussi, les communes où l'on opérera d'abord, devront-elles être choisies de préférence parmi celles dont les autorités municipales « sont disposées à prêter à l'administration un concours dévoué et efficace ». Et puis, comme il faut, autant que faire se pourra, que les évaluations faites dans des départements voisins ne présentent pas de discordances trop fortes, « le directeur se concertera avec ses collègues des départements limitrophes pour que les premières communes désignées de part et d'autre ne soient pas trop éloignées et se trouvent dans des régions comparables ». Ainsi pourront s'effectuer, dès le début des opérations, les rapprochements destinés à assurer la concordance des tarifs dans l'ensemble du territoire.

3° *Accélérations des opérations.* — Une autre préoccupation de l'administration qui apparaît dès le début de

l'instruction de 1908, est d'opérer avec la plus grande célérité : car lors de la discussion à la Chambre, le grand reproche qu'on faisait au système d'évaluation parcellaire était de nécessiter des délais d'exécution beaucoup trop longs. On a aussi signalé que la réforme était à l'état de projet depuis trop longtemps pour qu'on ne le réalisât pas aussi vite que possible : c'est ce que fit ressortir au Sénat le rapporteur général (1) lors de la discussion. Il importait donc au plus haut point que cette réforme décidée fut exécutée sans retards. Aussi l'instruction a-t-elle pris toutes mesures en conséquence. L'article 6 dit : « L'évaluation proprement dite ne pouvant être entreprise qu'après l'achèvement des opérations confiées aux percepteurs, il est indispensable de faire exécuter simultanément ces opérations dans un nombre de communes suffisant pour que les travaux des contrôleurs ne subissent ni gêne ni retard. » Ce sont les percepteurs qui « amorcent » le travail, c'est d'eux que dépend sa mise en train : il faut donc qu'ils accomplissent leur tâche sans perdre de temps. Mais il faut d'autre part qu'ils l'exécutent dans de bonnes conditions, qu'ils prennent des informations. D'accord avec le trésorier-payeur général, le directeur fixera un délai d'achèvement du travail : mais il devra le calculer très largement en tenant compte « à la fois de la superficie du territoire, du morcellement de la propriété et de l'importance des modifications survenues dans les natures de

---

1. *J. Off.*, Déb. Parl. Sénat. Séance du 28 décembre 1907, p. 1439.

culture ». Tout est prévu pour que le délai fixé ne force pas les percepteurs à terminer hâtivement leur besogne : il est fait seulement pour empêcher qu'ils ne s'éternisent dans leur révision. Il leur est communiqué par le trésorier-payeur général la date fixée de concert avec le directeur (art. 12). Leur chef hiérarchique prend des mesures nécessaires pour que les délais ne soient pas dépassés. Dès l'achèvement des opérations et au plus tard à la date convenue, le percepteur renvoie le dossier au trésorier qui le fait parvenir sans retard au directeur (art. 12, al. 7). Celui-ci après examen le transmet au contrôleur en lui fixant la date d'ouverture des opérations dans la commune.

Comme on le voit, tout est prévu pour qu'aucun retard ne se produise. Les prescriptions précédentes sont encore reproduites dans la circulaire n° 1112 de la direction générale des contributions directes (1) (9 août 1909) qui déclare qu'au besoin les dates précédemment fixées pour « l'achèvement du travail des percepteurs pourront être modifiées de telle manière que les opérations incombant aux contrôleurs soit conduites avec toute la célérité désirable ». D'autre part une lettre collective du conseiller d'État, directeur général de la comptabilité publique aux trésoriers généraux (2) (9 août 1909) insiste sur ce que « la période la plus active du recouvrement prenant fin, les comptables vont pouvoir con-

---

1. *J. Off. Annexes*, 1910, p. 851.

2. *Journal des Percepteurs*, août 1909, p. 401.

sacrer pendant plusieurs mois une partie de leur temps à l'accomplissement de la mission spéciale qui leur est confiée » ; elle ajoute qu'il ne sera plus nécessaire, à cette époque de l'année, de leur accorder de longs délais.

Les instructions ont été suivies à la lettre ; cela a été constaté dans le rapport Klotz de 1912 (1), qui note avec satisfaction les progrès accomplis dans la marche des opérations qui furent poussées avec une très grande activité. En 1910, et cela avait été constaté dans le rapport de M. Klotz en date du 24 avril 1911, la révision décennale du revenu des propriétés bâties avait empêché les contrôleurs de consacrer à l'évaluation tout le temps nécessaire : cependant la circulaire n° 1142 rappelait que celle-ci ne devait subir aucun retard, et même décidait que les contrôleurs auraient, en principe, à consacrer à l'évaluation des propriétés non bâties tout le temps qu'ils devaient réserver à la révision du revenu net des propriétés bâties entre l'achèvement de la tournée de nuitation et le 10 février de l'année.

Enfin, dit le rapport Klotz de 1912 « pour activer encore les opérations et pour en hâter autant que possible l'achèvement, suivant le désir maintes fois exprimé par le Gouvernement et par les Chambres, l'administration a détaché dans les circonscriptions les plus chargées et dans celles où les travaux avaient subi quelque retard, les contrôleurs qui avaient terminé dans leur propre division ».

---

1. *Bulletins des contrib. directes et du cadastre*, p. 432 de 1911.

Comme on le voit, rien n'a été négligé pour arriver à terminer le travail dans un très court délai sans pour cela nuire à sa bonne exécution.

Ces généralités étudiées, il faut passer à l'examen des travaux dits préparatoires qui comprennent le relevé des parcelles, des actes de location, etc., c'est-à-dire la constitution du dossier, son envoi au percepteur, et enfin les opérations de celui-ci.

### β) *Travaux préparatoires*

Le projet Caillaux prévoyait dans son article 2 (1), une communication préalable à chaque propriétaire foncier d'un avis indicatif de la contenance *totale* des immeubles figurant à son compte dans la matrice ; il n'y était rien détaillé. Le propriétaire avait alors un délai d'un mois pour noter les rectifications à apporter à la contenance totale et pour opérer, lui-même, la répartition par lieu dit et par nature de culture des immeubles non bâtis possédés par lui dans la commune. Le contribuable faisait ainsi le travail préliminaire à la révision et cette méthode procédait directement du système global, puisqu'on n'y tenait aucun compte des parcelles cadastrales. Cependant l'article 2 ajoutait dans son alinéa 2 qu'au cas où les contribuables en feraient la demande à la mairie, ils recevraient l'état, *tel qu'il ressort de la matrice cadastrale*,

---

1. Journ. off. Déb. parl., Chambre des députés, 2<sup>e</sup> séance du 6 nov. 1907, p. 2.855, col. 1.

de la répartition de leurs immeubles en natures de culture et lieux dits.

De même que dans le cas précédent, le propriétaire devait vérifier et rectifier. Comme sanction à ces obligations, l'alinéa 4 de l'article privait du droit de contester l'évaluation les propriétaires négligents ou convaincus d'avoir donné des indications frauduleuses. Cet article 2 fut adopté par la Chambre sans discussion. Le projet, nous le savons, fut repoussé par le Sénat et depuis on ne trouve plus de traces de cet article 2. Les instructions provisoires élaborées après le vote de la loi du 31 décembre 1907 ne contiennent aucun vestige de cette manière de procéder et les instructions définitives ne mêlent en rien les contribuables à la confection du dossier, entièrement effectuée par l'administration des contributions directes.

Celle-ci (art. 8 de la circulaire) recherche les erreurs qui peuvent s'être glissées dans la matrice cadastrale et qui sont susceptibles par la suite d'entraver et retarder la marche de l'évaluation. Il peut se faire que les sections, les numéros du plan ou les lieux dits d'une parcelle soient inexacts : pour rectifier les erreurs, l'administration rapproche les désignations figurant à la matrice de celles de l'état de sections ; les inexactitudes que ce collationnement fait apparaître sont immédiatement rectifiées sur la matrice. Il est possible que ce mode de procéder ne donne que des résultats incertains ; l'employé alors recherche, « en suivant les mutations successives de la parcelle envisagée qu'elles

sont les désignations exactes qu'il convient de porter sur la matrice ».

Puis on procède au classement de toutes les parcelles appartenant à chaque propriétaire. Les instructions provisoires décidaient le groupement des parcelles cadastrales par lieu dit et par nature de culture et enfin par propriétaire. Les travaux d'essai ont permis de constater que ce système ne donnait pas toute satisfaction (1) ; le dépouillement a demandé aux directions un temps considérable, par suite du grand nombre de lieux dits dans certaines régions et de la fréquence des changements dans les natures de culture. De plus, il est souvent arrivé que dans un même lieu dit se trouvaient des parcelles de propriétés non contiguës et de valeur très différente. Le classement par propriétaire oblige les répartiteurs ou les classificateurs à passer sans cesse, par la pensée d'un lieu dit à un autre et à s'occuper successivement de parties du territoire communal très éloignées les unes des autres. Aussi l'administration a-t-elle envisagé un procédé nouveau « tenant à la fois du classement topographique et du classement par propriétaire et qui pourra s'adapter à toutes les régions : le classement par feuille du plan cadastral ». Les avantages de ce système sont nombreux : le contrôleur pourra procéder, selon les circonstances,

---

1. Cf. Rapport de M. J. Caillaux. *J. Off.*, annexes 1909, p. 893 et 899.

en détail ou sur l'ensemble à son classement ; l'attention des classificateurs sera attirée sur une partie de la commune ; un petit nombre seulement, des classificateurs pourra être retenu à la commission : ce seront ceux qui connaissent où habitent la partie du territoire dont on s'occupe alors. La circulaire de 1908 explique la manière d'opérer. Le directeur remet à l'employé (art. 9) un état où sont indiqués par section le premier et le dernier numéro des parcelles comprises dans chaque feuille du plan. L'employé alors transcrit sur le feuillet correspondant à une feuille du plan toutes les parcelles relevées par lui au folio de la matrice comprises entre les deux numéros extrêmes, appartenant bien entendu à un même propriétaire et cela dans l'ordre de leur inscription à la matrice. L'instruction recommande la plus grande exactitude. L'employé donc épuise ainsi un folio en en transcrivant les parcelles sur des feuillets qui sont numérotés dans l'ordre des sections et des feuilles du plan. Il fait le total (art. 10) des contenances indiquées sur chaque feuillet, et des totaux ainsi obtenus ; le résultat par propriétaires doit correspondre à celui qui est indiqué au folio de la matrice.

Puis, tout cela est transmis au trésorier payeur général « pour qu'il soit procédé à la révision des natures de culture et aux autres travaux incombant aux percepteurs ». Le Dossier est alors complètement constitué par l'adjonction des extraits d'actes de location, d'affiches, de lettres de convocation (art. 11), etc. (et art. 3

de l'instruction spéciale à l'usage des percepteurs) (1).

Ces travaux ont été poussés très activement. Au 1<sup>er</sup> janvier (2) ils avaient été entrepris dans 16.407 com-

*Renseignements concernant les cotes foncières*

|                                                | Cotes foncières |
|------------------------------------------------|-----------------|
| Travaux effectués avant 1910.....              | 4.773.313       |
| — en 1910.....                                 | 3.633.397       |
| — en 1911.....                                 | 4.503.880       |
| Situation au 1 <sup>er</sup> janvier 1912..... | 12.910.590      |
| Ensemble de la France.....                     | 13.435.084      |
| Proportion 0/0 des travaux terminés.....       | 96,10           |

*Proportion 0/0 des travaux terminés*

| Proportion 0/0<br>des travaux terminés | Communes | Cotes<br>foncières | Parcelles<br>cadastrales |
|----------------------------------------|----------|--------------------|--------------------------|
| Au 1 <sup>er</sup> janvier 1910.....   | 43,39    | 35,49              | 36,51                    |
| Au 1 <sup>er</sup> janvier 1911.....   | 70,85    | 62,55              | 65,94                    |
| Au 1 <sup>er</sup> janvier 1912.....   | 98,38    | 96,10              | 96,09                    |

munes et terminés pour 15.719 d'entre elles, ce qui, par rapport au chiffre total des communes, donne une proportion de 43,39 0/0, concernaient 35,49 0/0 des cotes

1. Quand nous citerons l'instruction générale nous dirons l'« instruction » tout court. Quand il s'agira au contraire de l'instruction aux percepteurs, nous dirons « l'instruction spéciale ».

2. Rapport de 1910.

foncières et à peu près 36,51 0/0 des parcelles cadastrales du territoire français. Au 1<sup>er</sup> janvier 1911 (1), la proportion se montait pour le nombre des communes à 70,85 0/0 ; pour les cotes foncières à 62,55 0/0 et pour les parcelles cadastrales à 65,94 0/0. Au 1<sup>er</sup> janvier 1912 (2), ce travail était bien près d'être terminé puisque les proportions atteignaient respectivement 98,38 0/0 en ce qui concernait le nombre des communes, 96,10 0/0 pour les cotes foncières et 96,09 0/0 pour les parcelles cadastrales.

Les tableaux de la page précédente indiquent la marche progressive des opérations.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1912, donc, le travail étant bien près d'être terminé, il l'a été dans le courant de 1912, les percepteurs, alors, ont pu avancer sans que leur manque la besogne.

### I. — *Travaux du percepteur*

Le percepteur doit entreprendre ses travaux dans le plus bref délai possible et, nous l'avons vu, avoir terminé à une date qui lui est notifiée par le trésorier payeur général.

1<sup>o</sup> *Ses attributions.* — Quel est l'objet du travail du percepteur ? Comment se fait-il que lui, qui est un agent de recouvrement et non de l'assiette soit mêlé à, cette évaluation ! L'article premier de l'instruction spé-

---

1. Rapport de 1911.

2. Rapport de 1912.

ciale expose qu'elle doit être effectuée en tenant compte « des produits actuels du sol et des natures de culture auxquelles les diverses propriétés sont présentement affectées » Il est bien évident qu'alors les données cadastrales sont insuffisantes. Une révision « sommaire et rapide » des natures de culture s'impose avant tout travail d'évaluation : c'est le percepteur qui en est chargé, de même que d'identifier les propriétés comprises dans les extraits d'actes de location qui lui sont communiqués et d'indiquer les contribuables qui paient habituellement l'impôt établi au nom des propriétaires fonciers.

Tous ces renseignements, le percepteur les fournit aussi bien d'après la connaissance qu'il en a, que d'après les indications qui lui sont données soit par les propriétaires, soit par les personnes très au courant des changements survenus sur le territoire communal.

Pour remplir cette mission, le projet Caillaux, utilisait le concours des secrétaires de mairie ; les instructions provisoires aussi ; mais, après les essais, cela fut modifié. Le rapport Caillaux (1) en donne les raisons suivantes : les secrétaires qui ont de multiples obligations à remplir, ne peuvent dans, un délai relativement court, fournir à l'administration, l'aide soutenue et régulière qui est nécessaire pour mener à bien la revision des natures de culture, c'est ce que disait à la Chambre M. de Villebois Mareuil lors de la discussion

---

1. *Journ. off.*, annexes 1909, p. 798.

du projet (1) « Dans les communes où le secrétaire de mairie est l'instituteur (ce qui est à peu près constant dans les communes rurales) sera-t-on obligé de licencier les élèves? » Et puis, ajoute le rapport, ces fonctionnaires municipaux ne sont pas très familiarisés avec les documents cadastraux et la connaissance du territoire de la commune ; ils seraient alors obligés de prendre des auxiliaires qui seraient vraisemblablement vus avec méfiance par les municipalités et les propriétaires. Telles sont les raisons officielles de la substitution opérée ; elles ont été discutées (2). On a dit que les secrétaires de mairie habitant sur place étaient plus aptes à remplir ce rôle que les percepteurs peu en relations avec les populations rurales ; ce qu'il y a de certain, c'est que les secrétaires de mairie ne semblent pas, en général, avoir tenu beaucoup à conserver leur rôle dans la nouvelle évaluation, besogne plutôt absorbante pour eux et fort peu rémunératrice.

Aussi l'administration esseyait-elle de remédier à ce qu'elle avait cru être des inconvénients : dans les instructions provisoires, les percepteurs étaient chargés du classement ; dans les définitives, on en charge les contrôleurs, et les percepteurs doivent alors, aux lieu et place des secrétaires de mairie, procéder à la révision des natures de culture ; Ils sont à proximité de leur commune, peuvent obtenir, grâce à leurs relations,

---

1. *Journ. off.* Déb. parl. Ch. des députés, 2<sup>e</sup> séance du 6 novembre 1907, p. 2857, col. 3.

2. Monjou. *Thèse, op. cit.*, p. 94.

constantes avec les municipalités et les propriétaires les collaborations nécessaires « pour l'accomplissement d'une tâche à laquelle ils se trouvent du reste préparés dans une large mesure puisqu'ils sont déjà chargés de recueillir les déclarations de mutations foncières (1).

Comme ces occupations supplémentaires ne nuisent pas à la marche normale de leur service, le ministre exposait à la Chambre (2) qu'on leur demanderait de consacrer à l'évaluation les mois pendant lesquels ils n'ont que les occupations de bureau et que, en compensation, ils recevraient des rémunérations spéciales qui leur permettraient de se faire suppléer dans ces occupations.

Nous devons ajouter que ce n'est pas très exactement ce qui a été fait. Conformément à l'instruction, les trésoriers généraux ont pressé les percepteurs d'avancer leur travail et ils ont fait procéder à la revision sans aucune interruption ; il faut cependant constater que, lorsque une telle opération avait lieu dans une commune à un moment de presse dans le service du recouvrement, les trésoriers reculaient un peu la date fixée pour l'achèvement. De plus, les indemnités allouées, étaient trop minimes pour pouvoir permettre aux percepteurs de se faire remplacer dans leurs fonctions afin de se consacrer entièrement à l'évaluation. Les rapports

---

1. Rapport Caillaux précité.

2. *Journ. off. Débat. parl. Ch. des députés*, 2<sup>e</sup> séance du 6 décembre 1907, p. 284, col. 3.

ministériels constatent qu'ils mirent tous leurs efforts à mener à bien la tâche qui leur était confiée.

2<sup>e</sup> *Publicité de son arrivée.* — Elle consiste d'abord à examiner les changements survenus dans les natures de culture, ensuite, à inscrire sur les actes de location toutes les parcelles qu'ils concernent : « pour ce faire, la présence des propriétaires est, sinon indispensable, du moins utile. Aussi (art. 4 de l'Instr. spéciale) dès la réception du dossier par le percepteur « les propriétaires, usufruitiers, etc., sont invités par voie d'affiches à se rendre à la mairie pour rechercher, de concert avec le percepteur, les changements survenus depuis l'établissement du cadastre dans les natures de culture de leurs immeubles. Le percepteur porte, en conséquence, sur les avis, l'indication des jours et heures pendant lesquels il se tiendra à la disposition des intéressés. Il soumet ces avis à la signature du maire et les fait placarder aux emplacements habituels.

Il prie, d'autre part, ce magistrat de faire annoncer aux propriétaires, par les procédés accoutumés, les jours et heures pendant lesquels il se tiendra à la mairie. Enfin, si la mesure lui paraît nécessaire, le percepteur adresse aux intéressés des lettres individuelles de convocation. »

Ces dispositions sont excellentes en elles ; leur application seule a suscité des critiques : M. Leroy-Beaulieu (1), en 1901, se faisait à la Chambre l'avocat des

---

1. *Jour. off. Sénat. Débats parlementaires*, séance du 27 nov. 1909, 2.990, col. 3 et 2.991, col. 1.

agriculteurs qui se plaignaient de la façon dont les percepteurs mettaient en pratique les règles de l'instruction ; il rapportait les plaintes d'une importante union de syndicats agricoles du Sud-Ouest. D'après lui, les percepteurs n'usent pas assez de la faculté qui leur est donnée d'envoyer des bulletins individuels, ou bien ceux-ci sont envoyés seulement la veille même du jour de l'arrivée de ce fonctionnaire. L'interpellation demandait qu'on généralisât le système de la lettre d'avis et que, là où on ne croyait pas devoir y recourir, on procédât au moins par apposition de grandes affiches blanches ; enfin, qu'on laissât s'écouler deux dimanches sinon trois entre cet affichage bien visible et la venue du percepteur. Ainsi serait évité ce fait signalé par lui que des gérants de propriétés pussent ignorer l'époque de la révision. Ces observations étaient reproduites en termes plus succincts à la Chambre, en 1910, par M. Fouquet (1). La Société des Agriculteurs de France aussi s'émut et dans une note (2) envoyée au ministre des Finances et aux sénateurs et députés, elle formule des plaintes et expose ce qu'il conviendrait de faire : en particulier, elle signale la situation des propriétaires forains qui ne sont pas touchés par la publicité

---

1. *J. off.* Débats parlementaires, 1<sup>re</sup> séance du 6 février 1910, p. 1137, col. 3.

2. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, 1910, p. 312 : « Il semble malheureusement que dans nombre de cas, pour ne pas dire dans la plupart des cas, les formalités prescrites par les instructions ministérielles ne sont pas remplies. Au lieu d'être annoncée d'avance aux intéressés, par voie d'affiches, la visite du percepteur se produit à

par affiches et à qui, trop souvent, il n'est pas envoyé de lettre d'avis.

C'est pour répondre à ces reproches que parurent les circulaires (1) du 8 et 21 mars 1910. La première constate que la convocation par lettres individuelles paraît être le mode de publicité le plus efficace : en conséquence le trésorier général est prié d'inviter les percepteurs à généraliser, toutes les fois qu'il sera utile, l'emploi des avis de convocation individuelle et de veiller avec soin à ce que cette recommandation ne soit pas perdue de vue. Il conviendra, en outre, de laisser toujours un délai minimum de huit jours entre l'époque de l'apposition des affiches et le jour où le percepteur commencera son travail dans la commune.

La seconde, assez succincte, rappelle l'importance considérable de la révision des natures deculture qui constituent « la base de l'évaluation ». Elle attire l'attention des maires sur ce fait que toute négligence de leur part dans l'accomplissement de leurs obligations, en ce qui concerne la publicité à donner à l'opération, peut entraîner des conséquences fâcheuses pour ceux de leurs

---

l'improviste. Il n'est presque jamais envoyé de lettres d'avis aux propriétaires, pas même aux propriétaires forains, qui ne peuvent avoir connaissance des affiches apposées dans la commune et cela malgré les recommandations contenues dans les instructions ministérielles. Les affiches sont, ou apposées trop tard, ou écrites et placées de telle sorte que leur contenu passe inaperçu. De divers côtés on nous signale que le percepeur est arrivé dans la commune sans que personne en soit avisé (Démarches auprès des pouvoirs publics. Note sur la nouvelle évaluation des propriétés non bâties).

1. *Journ. off.*, annexes 1910, p. 852, col. 2 et 3.

administrés qui « faute d'avoir été avisés en temps utile ; se seraient trouvés dans l'impossibilité de collaborer au travail ».

Toutes satisfactions ont été données aux *désiderata* exprimés à la Chambre.

Les propriétaires, donc, seront, en général, touchés par les avis d'arrivée du percepteur : toutes les précautions sont prises pour arriver à ce résultat.

3<sup>e</sup> *Collaboration des propriétaires.* — Cependant, il est un fait certain, c'est qu'ils se sont rendus en très petit nombre aux convocations du percepteur : pourquoi ? Il y a là, comme le faisait remarquer M. de Belcastel à la Chambre (1) « un motif psychologique ». Les propriétaires, malgré les explications données sur les lettres d'avis, n'ont pas toujours compris de quoi il s'agissait, ils n'ont pas vu l'importance des renseignements qu'on attendait d'eux : ils ont cru à une simple opération de statistique fiscale, sans grande portée, et ils ne sont pas dérangés. De plus beaucoup sont partis de cette idée qu'ils seraient surchargés : ils n'ont pas cru que l'administration pût les appeler à la mairie pour les dégrèver : ils n'y sont point habitués. Aussi ont-ils raisonné ainsi. « Si vous voulez me surcharger, faites-le sans mon concours. Je ne veux pas coopérer à une aggravation de mes charges, trouvez ce que vous pourrez ». Nous avons pu nous en rendre compte nous-

---

1. *Journ. off.*, Déb. parl., Ch. des députés, 2<sup>e</sup> séance du 22 octobre 1908, p. 185, col. 3.

même. Nous avons vu des contribuables, venus à la mairie sans grande conviction, surtout par curiosité, tout étonnés d'apprendre que du travail en cours pouvait résulter pour eux une diminution d'impôt : et ils le comprenaient d'autant mieux qu'on pouvait le leur faire voir par des exemples d'application pratique au cours de la révision ; par exemple : qu'ils payaient pour des vignes depuis longtemps arrachées ou pour des près transformés en terres labourables.

Malgré tout, eurent lieu des tentatives de fraude, surtout de la part de ceux qui avaient compris le but de l'opération : d'excellents près devenaient facilement des pâtures, et des taillis de rapport des broussailles. Heureusement ceci fut assez rare.

Mais ce qu'il a été possible de constater, ce fut surtout l'indifférence des agriculteurs pour l'opération. Cela tient aussi à ce que le cadastre a quelque chose d'obscur (1) pour eux : ils sont un peu perdus dans le régime de l'inscription des parcelles à leur nom, sans aucun lien les unes avec les autres. « Demander à l'agriculteur où se trouvent et combien lui rapportent les parcelles de telle section, portant tels et tels numéros, inscrites à son nom sur la matrice cadastrale, il ne répondra généralement rien ». Ces remarques sont très justes. Les propriétaires venus ne s'orientaient pas sur le plan, ne reconnaissaient pas les lieux, ne voyaient

---

1. Cela a été exposé dans le *Bulletin de la Société de statistique de Paris*, décembre 1908, p. 421, article de M. Malzac.

pas les parcelles représentées et les lieux dits leur étaient en général inconnus (1).

Comment alors procéder en face de cette double difficulté : les propriétaires ne se rendant pas à la convocation ; ou bien, dans le cas de leur présence, ne pouvant, par suite de leur ignorance du cadastre, fournir des renseignements précis ?

Il est arrivé d'abord que quelques contribuables désireux d'aboutir à des résultats sérieux, ayant compris leur propre intérêt, ont eux-mêmes effectué la revision des natures de culture de leur propriété ; mais ça été plutôt l'exception. Il y avait un grand avantage pour le percepteur à être connu dans les communes où il opérait : ainsi, très souvent, les contribuables lui apportaient leur concours plus pour lui être agréable que pour faire une œuvre qu'ils ne croyaient pas devoir leur être utile. Les percepteurs qui sont en relations constantes avec les municipalités des communes rurales ont ainsi pu se faire aider considérablement par le maire ou des conseillers qui habitaient les différentes parties du territoire communal et pouvaient, chacun pour leur contrée apporter d'utiles renseignements. Le garde-champêtre fut un collaborateur particulièrement utilisé : ses fonctions l'obligent à parcourir la commune en tous sens et il la connaît dans son ensemble mieux que personne, surtout s'il est déjà vieux dans le métier. De plus, le percepteur aussi pro-

---

1. Ceci est une réponse à un argument apporté en faveur du système parcellaire.

fitait de la présence des propriétaires venus sur sa convocation, pour procéder à la revision non seulement chez eux mais aussi chez leurs voisins (art. 18, instr. spéciale). Il arrivait même souvent que lui-même étant chasseur, pouvait rectifier des renseignements erronés ou en donner sur des propriétés qu'il n'avait pu examiner avec le propriétaire, celui-ci ne s'étant pas dérangé. Parfois même, nous avons pu le constater, à cause de l'apathie de certains contribuables que les lettres d'avis n'avaient pas émus, le percepteur a dû se transporter sur les lieux; ce qui n'a pas été sans présenter de grandes difficultés (1). Enfin même, on a rapporté (2) que dans certaines communes les percepteurs avaient confié, moyennant rétribution, à des géomètres locaux le soin d'effectuer la revision: celles qui furent ainsi faites paraissaient bien exécutées, car ils étaient forcément très au courant des cultures actuelles et connaissaient parfaitement les propriétaires des parcelles. Comme on le voit, les façons de procéder étaient multiples: mais les résultats donnés n'étaient pas toujours excellents.

Il est arrivé que dans une commune les propriétaires ont apporté leur entier concours au percepteur et que dans la commune à côté personne ne s'est dérangé: d'où des variations très grandes de région à région. Mais le facteur le plus important est la connaissance

---

1. La circulaire du 8 mars 1910 disait que: « Les comptables ne devront pas hésiter à se transporter, s'il y a lieu, sur le terrain, afin de constater de visu l'état des cultures. »

2. Monjou, thèse, *op. cit.*, p. 104, note 1.

que les propriétaires ont du percepteur : si celui-ci est depuis quelque temps déjà dans le pays, s'il est apprécié, les contribuables se dérangent facilement et s'il a pris soin de fixer ses jours et heures de passage à des moments où le déplacement des intéressés les gêne le moins, il arrive qu'il est fort bien secondé.

4° *Modification des natures de culture.* — Donc, le percepteur s'est assuré la collaboration de personnes sûres; il procède à l'exécution du travail qui lui est confié. Il débute par « une revision sommaire et rapide des natures de culture inscrites au cadastre (art. 1 de l'instr. spéciale) et qui ne portent que sur les changements importants (art. 2) ». L'instruction spéciale indique (art. 2) ce qu'il faut entendre par changements importants : transformation de vignes en labours ou en friches, bois défrichés, terres plantées en bois, terrains incultes exploités, etc. Les modifications sans grande portée comme la transformation d'un pré en pré planté, celle d'une terre labourable en pâture, etc., devront être négligées. Pour simplifier, les natures de culture sont au moment de l'évaluation rangées en treize grandes catégories suivant leurs analogies.

Le percepteur doit donc examiner pour chaque parcelle s'il n'est pas survenu de changements dans les natures de culture depuis le cadastre, il mentionne sur des feuillets spéciaux où une ligne est affectée à chaque parcelle, les résultats de ses recherches : il les rapproche d'autres documents tels que la matrice des propriétés bâties : celle-ci lui fournit tous les sols des

bâtiments appartenant à un même propriétaire. L'instruction spéciale examine les différents cas qui peuvent se présenter.

Il est possible que les natures de culture n'aient pas changé ; le percepteur alors le mentionne sur les lignes correspondant à chaque parcelle. Puis si la revision a été faite en présence et avec la collaboration du propriétaire, il l'inscrit en tête du feuillet (art.6, Inst. spéciale).

Il peut arriver, au contraire, que des changements soient survenus ; mais la manière de procéder n'est en rien changée s'ils affectent ou la totalité ou une partie seulement de l'exploitation puisque chaque parcelle doit être examinée : le percepteur inscrit la nouvelle nature de culture en face de l'ancienne.

C'est la seule chose qu'il y ait à faire lorsqu'une parcelle est affectée en totalité à une autre nature de culture. Le percepteur reproduit, dans la colonne suivante, la contenance de la parcelle.

Mais le changement peut n'affecter qu'une partie de la parcelle examinée. Ce qui était autrefois une vaste lande, a été défriché pour une part. Des morceaux d'un vignoble ont été arrachés et mis en terre labou-rable. Le percepteur doit alors estimer approximativement l'étendue de terrain que cette modification concerne : il est aidé en cela par les personnes présentes à la revision, qui, en général, lui fourniront des contenances évaluées en mesures locales ; ou bien lui-même devra, en ces mêmes mesures, si c'est nécessaire, leur proposer son estimation : quitte ensuite à transformer

en hectares, ares et centiares. Puis il transcrit sur son feuillet d'évaluation.

S'il arrive qu'une parcelle est aujourd'hui affectée à plus de deux natures de culture distinctes, le percepteur doit indiquer cela, avec toutes les divisions opérées, leur grandeur, la nature de culture et, bien entendu, le total de toutes ces contenances partielles doit reproduire exactement la superficie de la parcelle inscrite sur le bulletin. Il en est de même si des constructions ont été élevées, depuis le cadastre, sur des terrains jadis cultivés : la superficie du sol des bâtiments doit être calculée et notée, mais on vérifie à l'aide de la matrice des propriétés bâties.

La marche à suivre est la même, quels que soient les cas. Un propriétaire a construit une maison et aménagé le jardin y attenant sur une parcelle de terre dont la totalité n'a pas été englobée dans cette transformation et le surplus de la parcelle reste cultivé en terre labourable (art. 12 de l'Instr. spéciale). Ou bien la contenance de la parcelle a été absorbée en totalité par la maison et le jardin (art. 13), ou bien toute la parcelle est affectée à la maison (art. 14) et à ses dépendances. Le percepteur évalue la contenance de chacune des « sous-parcelles » et l'inscrit sur le feuillet. Puis il mentionne que la révision a été affectée en présence du propriétaire. Il analyse sommairement les observations formulées par lui et qui lui ont paru de nature à être retenues. Enfin il recherche si ce dernier acquitte habituellement des cotes établies au nom

d'autres contribuables sur les bulletins desquels il notera ce renseignement.

Cette partie, la plus importante, du travail du percepteur a présenté certaines difficultés d'exécution qui en ont allongé la durée et légèrement vicié les résultats : cependant des précautions ont été prises pour que ces inconvénients soient aussi réduits que possible.

Il s'est produit très fréquemment que le propriétaire convoqué pour collaborer à la révision ne reconnaissait pas, dans les parcelles qu'on lui montrait, sa propriété. D'abord les parcelles étaient dessinées par le nom du lieu dit : or la plupart de ceux-ci ont disparu ou changé depuis le cadastre ; en sorte que pour les propriétaires ces indications n'éclaircissaient, n'expliquaient rien : il fallait alors se reporter au plan cadastral. Mais là aussi des difficultés se présentaient. Nombre de personnes ne savaient pas retrouver leur propriété sur les feuillets du plan : les anciennes divisions ne correspondant plus à la réalité, il était très difficile à bien des gens de s'y retrouver. On y arrivait en prenant des points de repère : des rivières, d'anciens chemins dont les traces subsistaient encore, des routes, des parcelles reconnues. On retrouvait assez facilement les emplacements de bois jadis défrichés et actuellement en terre labourable, grâce aux « places à fourneau » (1).

Et peu à peu, en s'orientant, percepteur et proprié-

---

1. On appelle ainsi dans le langage des bûcherons les endroits où ceux-ci ont établi leurs fourneaux à fabriquer du charbon de bois. Le sol à cet endroit est noir, brûlé, et le reste de longues années encore.

taires arrivaient à délimiter approximativement et à déterminer les parcelles à examiner.

Ce fait qu'il ne restait souvent rien des anciennes parcelles, rendait assez délicat le travail d'estimation des contenances, en ce qui concerne les parcelles affectées partie à une nature de culture, partie à une autre différente. Car un monceau de terre consacré à la culture d'un produit pouvait constituer une sorte de nouvelle parcelle chevauchant sur plusieurs anciennes. Comment alors retrouver dans celle-ci la part qui revenait à la nouvelle ? L'opération demandait une très grande attention.

Puis il ne fallait pas ajouter une foi absolue aux renseignements apportés par certains contribuables peu scrupuleux pour qui tous les prés étaient facilement des pâtures et les taillis des broussailles. Heureusement, ceci s'est présenté assez rarement. Ou bien, de bonne foi, des voisins, que le percepteur employait à reviser les natures de culture de terres appartenant à des contribuables qui ne s'étaient pas dérangés, donnaient des renseignements sujets à caution ; aussi était-il nécessaire de revoir avec d'autres voisins, le maire ou le garde champêtre, les propriétés ainsi examinées.

5° *Relevé des parcelles sur les baux.* — Mais à cela ne se borne pas le travail du percepteur : « Il recherche ensuite (art. 47 de l'Instr. p.) si le propriétaire figure comme bailleur ou comme preneur dans les actes de location dont il a reçu les extraits. Lorsqu'il

en est ainsi, cet agent prie l'intéressé de lui indiquer, à l'aide du plan et des feuillets d'évaluation, les désignations cadastrales des parcelles comprises dans les actes le concernant. » Si certaines parcelles n'y entrent pas pour leur totalité, le percepteur doit estimer la contenance qui y est incluse et la relever seule. Puis il additionne la colonne des contenances et s'assure que son total concorde avec la surface mentionnée dans l'acte. Il est arrivé très fréquemment lors de l'exécution de ce travail par les percepteurs que des différences ressortaient entre ces deux nombres (1) car les propriétaires ou fermiers avaient cru reconnaître sur le plan comme faisant partie d'une exploitation des parcelles qui n'y étaient pas comprises. Cela tenait le plus souvent à la notion trop confuse que ces contribuables avaient du plan. D'où des erreurs continuelles parfois très longues à situer et à rectifier.

Il nous semble intéressant de noter ici la marche progressive des opérations effectuées par le percepteur. Au 1<sup>er</sup> janvier 1910 les travaux étaient effectués seulement dans 12.403 communes, concernaient 3.419.670 cotes foncières et comprenaient 39.690.150 parcelles cadastrales. Au 1<sup>er</sup> janvier 1912 ces chiffres se montaient à 33.484 pour le nombre des communes exami-

---

1. Ces erreurs n'ont rien qui doive beaucoup surprendre : il s'en est produit de plus étranges : le motif de nombre de réclamations formulées par des propriétaires était celui-ci : « La matrice cadastrale donne comme m'appartenant une contenance totale supérieure nettement à ce que je possède en réalité. » Ceci est au moins surprenant et indique qu'on n'a pas pu atteindre une très grande précision des résultats.

nées, 11.182.372 pour les cotes foncières et 132.521.872 pour les parcelles cadastrales, ce qui donnait par rapport à l'ensemble de la France des proportions respectivement égales à 92,40 0/0, 83,23 0/0, 85,50 0/0.

Un tableau fait très nettement saisir l'accélération du travail (1).

*Proportion 0/0 des travaux terminés*

| Proportion 0/0<br>des travaux terminés | Communes | Cotes<br>foncières | Parcelles<br>cadastrales |
|----------------------------------------|----------|--------------------|--------------------------|
| Au 1 <sup>er</sup> janvier 1910 .....  | 34,24    | 25,43              | 26,46                    |
| Au 1 <sup>er</sup> janvier 1911 .....  | 63,54    | 52,80              | 56,46                    |
| Au 1 <sup>er</sup> janvier 1912 .....  | 92,40    | 93,23              | 85,50                    |

Et au 1<sup>er</sup> janvier 1912 le travail des percepteurs était complètement terminé dans les Basses-Alpes, Landes, Manche.

Enfin, certains propriétaires peuvent avoir signalé que « des parcelles ayant cessé de leur appartenir sont encore inscrites à leur folio ou inversement, que d'autres immeubles leur appartenant ne sont pas portés à leur nom et sont restés imposés au nom d'anciens propriétaires » (art. 19, Inst. sp.)». Le percepteur alors rédige des feuilles de mutation, les annexes au dossier et les

---

1. Renseignements extraits des rapports Cochery, *Bulletin des Contributions directes* de 1910, p. 445.

Klotz, *Idem*, 1911, p. 471.

Klotz, *Idem*, 1912, p. 431.

applique desuite aux feuillets d'évaluation, sans apporter aucune modification à la matrice (art. 20, Inst. sp.).

6° *Garanties de bonne exécution.* — Telles sont les attributions du percepteur dans la nouvelle évaluation. Les résultats de ce travail sont ensuite rectifiés s'il y a lieu et examinés. Si des erreurs « susceptibles d'influencer sensiblement les résultats du travail étaient signalées par des classificateurs ou reconnues par le contrôleur, celui-ci devrait procéder immédiatement à leur rectification sur les feuillets (art. 36, Inst. gén.) ». Ce même agent est chargé de rédiger un rapport où, entre autres choses, il fournit les indications sur le concours apporté à l'évaluation par les percepteurs (art. 52, Inst. gén.). Ceux-ci ont élevé quelques réclamations sur ce fait que des agents ordinaires de l'assiette et qui n'étaient en rien leur supérieurs hiérarchiquement étaient chargés de revoir et d'apprécier leur travail. Il semble, cependant, que les contrôleurs se soient scrupuleusement acquittés de la tâche imposée par l'Instruction sans cependant se départir d'un esprit juste de camaraderie.

Mais ce n'est pas tout. Le directeur des contributions directes doit (art. 13) désigner les communes dans lesquelles l'inspecteur devra procéder à une vérification du travail du percepteur ; le nombre de ces communes ne doit pas, en principe, être inférieur à 15, ni supérieur à 20 par inspecteur et par an. Mais si la vérification des opérations du contrôleur a lieu dans des communes

où le travail du percepteur n'a pas été l'objet d'un examen spécial, l'inspecteur vérifie simultanément le travail des deux agents (art. 57).

Telles sont les garanties apportées pour arriver à une bonne exécution du travail des percepteurs.

## II. — *Travaux préparatoires des contrôleurs.*

Lorsque ceux-ci (les percepteurs), ont terminé ils expédient le dossier au trésorier, qui le transmet au directeur ; celui-ci, après un examen sommaire le renvoie au contrôleur qui se livre à des recherches préliminaires (art. 14) auprès des receveurs d'enregistrement, de l'administration des eaux et forêts et dans les bureaux de la préfecture ou de la sous-préfecture (art. 14).

Chez les premiers, il recueille les renseignements sur les valeurs locatives et vénales des terres sur le taux d'intérêt qui leur est généralement applicable et sur les mercuriales adoptées par les dix dernières années.

Pour la valeur des bois, leur aménagement, leur produit moyen, toutes connaissances qui lui serviront de points de repère dans ses évaluations, il a recours à l'administration des eaux et forêts. Et la préfecture lui fournit les noms de propriétaires ayant demandé à avoir un garde-chasse.

Puis il se livre à l'examen des actes, cherchant à en dégager des éléments d'information généraux et retire du dossier les actes translatifs sans intérêt.

Jusqu'ici les feuillets d'évaluation étaient classés, par

propriétaire, dans les bulletins individuels ; le contrôleur les en sépare et les groupe par feuille de plan (art. 16), ce qui a de l'intérêt lors du classement.

Les travaux préparatoires sont ainsi terminés.

#### γ) TRAVAUX D'ÉVALUATION PROPREMENT DITS

Le contrôleur alors passe à l'exécution des « travaux d'évaluation proprement dits ». L'Instruction générale mentionne (art. 17) qu'il se transporte dans la commune désignée muni de son dossier (1).

#### I. — *Exposé aux classificateurs*

Mais, avant de commencer quoi que ce soit, il expose aux classificateurs le but de l'évaluation : il est néces-

---

1. Nous indiquons à titre de simple renseignement que ce dossier est constitué (art. 17 de l'Instr.) :

1° Des feuillets d'évaluation et autres pièces transmises par le directeur, récapitulation provisoire et feuilles de mutations rédigées par le percepteur ;

2° Des extraits d'actes de locations et d'actes translatifs visés au dernier paragraphe de l'article 35 ;

3° Des renseignements recueillis au cours des recherches préliminaires, près du receveur de l'enregistrement et des agents des eaux et forêts ;

4° Des bulletins de renseignements relatifs aux propriétaires de chasses gardées ;

5° De la liste des principales propriétés susceptibles d'être prises comme types pour l'évaluation des terrains d'agrément ;

6° Du registre présentant les tarifs des évaluations définitivement adoptés dans les autres communes ;

7° Du tableau de la subsistance territoriale présentant les résultats de l'évaluation de 1879, 1881 ;

8° Des imprimés nécessaires à l'exécution du travail ;

9° D'un exemplaire de l'Instruction.

saire que ceux-ci qui vont y apporter d'une manière constante et zélée leur concours, sachent en vue de quoi ils travaillent et quels sont les résultats à atteindre : il faut aussi qu'ils comprennent le mécanisme, qu'ils s'expliquent le pourquoi de leur intervention. Dès l'instant où ils auront saisi ce que l'on attend d'eux, les classificateurs seront mieux disposés à prêter aux opérations « un concours entier et impartial » (art. 17, al. 12).

Le contrôleur est donc chargé de leur expliquer tout cela : il doit aussi insister sur ce qu'ils doivent se mettre au-dessus de tout intérêt politique personnel ou local : il est inutile d'insister sur l'opportunité de ces recommandations.

Enfin, l'agent du fisc, après ces indications sur les grandes lignes de l'opération à laquelle vont collaborer les classificateurs, leur fait connaître qu'en général les opérations auront lieu à la mairie « mais que si, pour certaine parties du territoire, la commission ne se juge pas en mesure de procéder au seul vu du plan cadastral rien ne s'oppose à ce qu'elle se transporte sur les lieux (art. 17, al. 12).

Ces prescriptions furent d'ailleurs rappelées dans la suite par une circulaire, n° 1112 de la direction générale des contributions directes en date du 9 août 1909 (1) qui recommande aux agents de fournir avec la plus grande obligeance aux autorités locales tous les

---

1. *J. Off.*, annexes 1909, p. 852, col. 2.

renseignements et toutes les explications « de nature à leur faire comprendre l'objet et le but des diverses opérations, à les intéresser à ces travaux et à s'assurer ainsi leur concours assidu et dévoué. Mais il y a plus, dans un recueil de solutions du 30 septembre 1909 envoyé par l'administration à ses agents, nous retrouvons sous le n° 25 les mêmes recommandations, une fois encore renouvelées.

A la tribune de la Chambre (1), M. Pierre Leroy-Beaulieu se plaignait de ce que les contrôleurs eussent parfois négligé d'éclaircir suffisamment les classificateurs, principalement sur la différence très importante que nous avons notée entre la valeur locative et la valeur cadastrale : il en résultait, bien entendu, des erreurs et des incompréhensions fréquentes des renseignements demandés et le travail s'effectuait dans de médiocres conditions. C'est à ces reproches que semble avoir répondu par avance la circulaire précitée. Il faut aussi que les membres de la commission assistent en nombre aux séances ; il ne faut pas qu'ils se désintéressent de la question et empêchent par leur absence le contrôleur d'opérer avec toutes les garanties nécessaires ; et une circulaire du ministre des Finances aux préfets (2) (21 mars 1910) les prie de vouloir rappeler aux maires de veiller à ce que les convocations (des classificateurs) ne soient pas « perdues de vue ».

---

1. *J. Off. Déb. Parl. Ch. des députés*, séance du 29 novembre 1909, p. 2991, col. 3 et 2992.

2. *J. Off.*, annexes 1910, p. 852, col. 3.

La commission de classification, donc, est réunie : le contrôleur a donné toutes les explications prévues par les instructions, et jugées nécessaires par lui : il est alors procédé à la classification.

## II. — *Classification*

I. — *Classification proprement dite.* — Nous avons vu que l'instruction (art. 18) rangeait les natures de culture en treize grandes catégories ou groupes. La commission recherche d'abord (art. 19) si les douze premiers groupes (le treizième comprend les sols des bâtiments et n'est pas évalué) sont représentés dans la commune. Puis, tenant compte de la diversité des propriétés, elle détermine le nombre de subdivisions ou classes qu'il convient de faire dans chacun. Mais ce sont ces groupes qui sont la base essentielle et constante de la classification. Cependant, il se peut que dans une de ces grandes catégories se trouve une nature de culture différant très sensiblement des autres qui composent le groupe. Dans ce cas, il peut être créé quelques sous-classes si l'on peut dire, réservées à cette nature de culture. Cela a été fait en particulier par le groupe très compréhensif des forêts. Il était possible d'y créer, par exemple, trois classes : futaies, taillis sous futaie, et taillis simples. Dans chacune, les contrôleurs (art. 19) pouvaient opérer de nouvelles subdivisions.

Cependant, bien que l'instruction évite de fixer une limite précise, elle spécifie que le contrôleur évitera autant que possible de créer un nombre de classes supérieur à trois, chiffre qui paraît suffisant pour la clarté du travail. Un plus grand nombre de subdivisions ne ferait qu'augmenter les difficultés de la classification.

2° Les opérations se continuent ensuite par une formalité très importante : *le choix des types*. Le contrôleur doit (art. 20) pour chaque subdivision, déterminer une parcelle ou un groupe de parcelles-types « dont la valeur locative corresponde à celle de la moyenne des propriétés à ranger dans la classe » Elles devront servir de point de comparaison, elles seront caractéristiques de chaque classe : et selon qu'une parcelle sera semblable à la parcelle type de la première, deuxième ou troisième classe on la rangera dans la première, deuxième ou troisième classe. On voit aisément leur importance : aussi la circulaire déclare-t-elle qu'il convient de les choisir avec le plus grand soin. Il ne sera pas toujours très facile de découvrir la portion de terrain remplissant toutes les conditions demandées, et donnant satisfaction à tous les points de vue : la sélection à opérer sera très délicate.

Aussi a-t-elle suscité quelques critiques. « De tous côtés on signalé à notre Société, est-il écrit dans le *Bulletin de la société d'Agriculture de France* (1), la ten-

---

1. *Bulletin de la Société d'Agriculture de France*, 1910, p. 312. Démarches auprès des pouvoirs publics. Note sur la nouvelle évaluation des propriétés non bâties.

dance assez générale des contrôleurs à prendre comme type des propriétés de très faible étendue, de véritables lopins qui, presque toujours se louent proportionnellement plus chers que les autres, ou bien encore des terres situées près des voies de communications et devant à cette proximité une plus-value sensible. On arrive quelquefois par suite de ces tendances à des résultats singuliers ». Ce sont là, en effet, des difficultés qui se rencontrent fréquemment et que les agents devront savoir éviter. L'instruction leur commande de s'attacher à les chercher dans les exploitations de *moyenne* importance ; nous verrons l'intérêt qui s'attache à ce que les résultats obtenus, les types choisis, les chiffres adoptés constituent de moyennes. Il faut que les parcelles ainsi élues aient une superficie assez étendue et un sol bien homogène. Puis, parmi toutes celles remplissant ces conditions, on fait définitivement choix de celles qui « ont été l'objet de transactions récentes » Car ainsi leur valeur pourra être plus facilement déterminée.

3° *Le tarif provisoire.* — C'est là le but de l'opération à laquelle vont alors procéder les commissions et qui s'appelle l'établissement du tarif provisoire. En quoi consiste-t-il ?

a) *Ce que c'est.* — La réponse à cette question se trouve dans l'article 21, alinéa 1 de l'instruction générale. « Le Tarif provisoire des évaluations présente la valeur locative et la valeur vénale moyennes par hectares pour chacune des classes qui comprennent les

groupes de nature de culture et pour chacun des groupes non subdivisés en classes ». En résumé, pour chacune des divisions opérées par le contrôleur, on recherche les valeurs locatives et les valeurs vénales, on les détermine d'après une commune mesure qui est l'hectare et ce que l'on veut obtenir c'est un chiffre normal, en quelque sorte, un chiffre moyen qui conviendra approximativement à toutes les propriétés comprises dans la division évaluée.

*b) Le domaine moyen.* — Par conséquent, nous le voyons (art. 20 al. 2 et 21 alin. 1), l'instruction demande qu'on recherche les revenus et le prix de vente moyens de parcelles prises dans des exploitations de moyenne importance; ce qu'on fait, c'est en somme un calcul de moyennes. Mais une difficulté initiale se présente: comment s'en tenir à une moyenne, comment l'établir? Quel sera le domaine, l'exploitation de moyenne importance?

Il semble que le critérium permettant de la définir soit très difficile à trouver. On ne peut dire *a priori* que toutes les exploitations de telle contenance sont de moyennes exploitations, car cette notion est essentiellement variable. Pour s'en faire une idée très exacte, il suffit de se reporter aux enquêtes monographiques de 1908-1909 faites par le ministère de l'Agriculture (1)

---

1. A la fin de 1905, à la suite d'instructions précises du ministre, des renseignements ont été demandés dans tous les départements aux personnes compétentes (professeurs départementaux d'agriculture, présidents des Chambres de notaires), de telle sorte que la plupart de ces renseignements, pris à des sources diverses pussent se contrôler; le premier point de l'enquête était: l'indication de contenance moyenne de ce

Quelques exemples feront voir d'une façon très saisissante la variabilité de contenance de la « moyenne propriété » selon les lieux.

Dans le département de l'Ain, elle est de 3 hectares dans les cultures maraîchères aux environs de Lyon, s'élève à 15 hectares dans le Bugey, et à 35 dans les Dombes. De même dans l'Allier : pour la région des bords de la Sioule, la moyenne exploitation est de 4 à 10 hectares ; elle s'élève à 20 environ dans « La Montagne ». Dans la Marne, la différence, selon les régions, est plus accusée encore : dans la Champagne crayeuse, sont moyennes propriétés toute celles qui comprennent de 20 à 60 hectares, alors que dans le reste du département, le chiffre est de 25 hectares environ. Enfin un exemple typique est celui du département de l'Oise : nous ne pouvons mieux faire que reproduire le tableau donné par l'ouvrage précité :

Moyenne propriété

|                             |                  |
|-----------------------------|------------------|
| 1° Pays de Bray.....        | 20 à 60 hectares |
| 2° Plateau de Picardie..... | 30 à 100 —       |
| 3° Pays de Thelle.....      | 30 à 100 —       |
| 4° Vexin.....               | 30 à 100 —       |

---

qu'on entend par petite, moyenne et grande propriété dans chacune des régions agricoles du département, en tenant compte de la nature diverse des cultures, de la valeur vénale du sol et, en général, de tous les éléments naturels économiques et sociaux ; toute la documentation recueillie a été classée en dossiers distincts de façon à permettre la rédaction résumée d'une monographie de chaque département français.

L'ensemble fut publié : Paris, Imprimerie Nationale 1909 — Ministère de l'Agriculture, *la Petite propriété rurale en France* — Enquêtes monographiques (1908-1909).

|                            |          |   |
|----------------------------|----------|---|
| 5° Plateau de Thérain..... | 30 à 100 | — |
| 6° Valois-Soissonnais..... | 50 à 200 | — |
| 7° Noyonnais.....          | 10 à 50  | — |

Les chiffres extrêmes dans lesquels serait comprise la notion de moyenne exploitation dans ce département sont de 10 à 200 hectares. On voit sans peine que cette notion serait beaucoup trop compréhensive et ne répondrait à aucune réalité.

Car ces variations, au premier abord déconcertantes, comme on l'a fait remarquer (1) s'expliquent très facilement. Les différences de natures de cultures influent fortement sur les variations que comportent les superficies des diverses catégories d'exploitations agricoles. « Il serait très illogique alors de placer dans le même groupe deux exploitations de même étendue, mais différentes par la qualité du sol, le climat et les méthodes culturales. » Les cultures du littoral méditerranéen par exemple, les fleurs, les primeurs donnent un produit fort élevé pour de petites superficies, alors que dans les régions alpestres d'autre, part, pour obtenir le même revenu, il faudra de très grandes étendues de pâturages. Donc la superficie ne peut être un critérium utilisable de la répartition des propriétés en moyennes, petites ou grandes, car ce serait une méthode inexacte et arbitraire : elle a cependant été préconisée par quelques auteurs, notamment M. de Foville (2).

---

1. *Revue d'Économie politique*, 1910. — M. Augé-Laribé, *la Situation de la propriété rurale en France d'après une récente enquête officielle*, p. 71

2. De Foville, *le Morcellement* p. 90 et suiv.

Mais d'après ce que nous venons de dire, un autre critère s'offre de suite à l'esprit : c'est le classement d'après les revenus. M. Souchon (1) signalait déjà que cela peut conduire à d'insurmontables difficultés car « l'évaluation du revenu foncier reste un des problèmes les plus délicats de l'économie rurale » et puis, ce serait, pour le cas qui nous occupe, tourner dans un cercle vicieux. Pour arriver à la détermination des revenus fonciers, on a besoin de définir le domaine moyen. Or, s'il faut que ces revenus soient connus pour préciser ce que c'est qu'un domaine moyen, la situation paraît sans issue.

Il y a cependant un procédé connexe du précédent : il se base sur « les modalités de l'existence des propriétaires » (2). Le résumé des diverses tendances qui se sont manifestées à ce sujet nous est donné par M. Souchon, pour qui peuvent être appelées moyennes les possessions « dont la récolte doit être assez abondante pour nourrir le maître et sa famille, à la double condition que cette famille ne soit pas excessivement nombreuse

---

1. Souchon, *la Propriété paysanne*, p. 3.

2. M. Souchon *op. cit.* fait remarquer p. 6 que cette tendance a trouvé des expressions très diverses. Il en est une qui vient des écoles socialistes (Congrès de Marseille, 1892) : est moyenne la propriété cultivée par le propriétaire à l'aide de bras étrangers. Puis, c'est Roscher pour qui c'est celle « dont la direction n'occupe pas suffisamment l'entrepreneur, mais lui laisse encore du temps pour coopérer aux travaux de gestion plus simples et moins relevés. La majeure partie des travaux d'exécution matérielle y sont effectués par des manœuvres salariés ». Pour M. René Henry enfin (*La petite propriété rurale*. Thèse de Paris 1895 p. 29), elle est composée des domaines ayant jusqu'à 20 hectares et susceptibles d'être exploités par le propriétaire avec un petit nombre de domestiques.

et que tous ses membres consacrent leur activité aux soins de l'exploitation ». Comme l'auteur lui-même le fait remarquer, cette classification qui présente les avantages d'être simple et « particulièrement sociale », est encore loin de répondre à tous les desiderata, car elle est peut-être, si l'on peut dire, insuffisamment mathématique.

Il en est enfin une dernière trop importante pour que nous ne la mentionnions pas dans ce rapide exposé : elle se base sur la valeur vénale du sol (1). On a fait valoir, à l'appui, que tous les éléments qui font la valeur d'une propriété, « sa superficie, sa fertilité naturelle, son climat, les travaux de premier établissement ou d'amélioration et l'outillage fixe, la facilité des débouchés », interviennent et se fondent en une notion unique qui tient ainsi compte de la complexité des faits. L'auteur alors considère comme petites les exploitations dont la valeur ne dépasse pas 20 ou 25.000 francs et comme grandes celles qui représentent un capital foncier supérieur à 80 ou 100.000 francs. Ce dernier mode de classement présente, à première vue, des côtés séduisants : mais on y retrouve les mêmes difficultés que celles qui furent examinées lors du classement d'après les revenus ; de plus il a l'inconvénient d'être trop absolu et de ne pas assez tenir compte de ce que ce même revenu peut varier énormément, selon les lieux pour un même capital.

---

1 *Revue d'économie politique*, 1910, loc. cit., p. 72.

Aussi la conception de M. Souchon nous paraît-elle la plus simple et la plus facile à adapter aux nécessités d'un classement méthodique.

Quoi qu'il en soit, l'administration n'a, nulle part, indiqué le critère que devraient employer ses agents pour dégager ce qu'il convient d'appeler moyenne propriété. Il en est résulté une très grande liberté d'appréciation.

Les uns, se basant sur d'anciennes instructions, établies pour d'autres fins et divisant les propriétés en diverses catégories d'après leurs superficies (0 à 5 hectares, 5 à 10 hectares, 10 à 20 hectares, 20 à 40 hectares, au-dessus de 40 hectares) crurent pouvoir en inférer que la moyenne propriété était celle de 10 à 20 hectares. D'autres, et ce fut, croyons-nous, le plus grand nombre, pensèrent qu'il y avait là, en somme, une question de fait à résoudre et que la complexité des éléments, dont il leur fallait tenir compte, interdisait l'emploi d'une règle immuable et intangible dans ses applications.

Et, au fond, ils arrivèrent aux mêmes résultats que les personnes chargées des enquêtes de 1908 : ils s'en tinrent uniquement aux espèces qu'ils avaient à étudier et ne furent les esclaves d'aucune conception préétablie et fixée une fois pour toutes. C'est, du moins, tel est notre avis, la meilleure méthode qui puisse être employée dans cette évaluation qui n'avait pas pour but de dégager des résultats d'ensemble, des principes d'économie rurale, mais simplement d'apporter, par

l'examen détaillé et approfondi des propriétés, une meilleure répartition de l'impôt.

c) *Moyen d'établir le tarif provisoire.* — Donc, au rebours de la méthode préconisée par certains auteurs l'Instruction décide qu'il sera d'abord procédé à la sélection de types de parcelles prises dans des domaines moyens et que ceux-ci, une fois déterminés, on en rechercherait la valeur locative et la valeur vénale moyennes par hectare.

En principe, dit l'Instruction (art. 21, al. 2), elles « sont déduites des données fournies par les actes de location et par les actes translatifs des propriétés situées dans la commune, ou, en cas d'insuffisance de ces actes par les documents de même nature concernant des immeubles situés dans les communes voisines. A défaut d'actes de location, la valeur locative moyenne est déterminée soit par comparaison, soit par l'application d'un taux d'intérêt à la valeur vénale, soit enfin par voie d'appréciation directe.

De même si les actes translatifs ne renferment aucune indication utile, on procède à l'estimation de la valeur vénale moyenne par comparaison ou par appréciation directe. Les diverses méthodes d'évaluation sont donc énumérées dans cet article : il reste à les examiner séparément, dans les limites de leur application.

Mais, tout d'abord, la circulaire de 1908 conseille aux agents d'avoir recours dans une large mesure (art. 22, al. 1<sup>er</sup>) aux « connaissances locales des classifica-

teurs et à leur expérience » de toutes les choses qui se rapportent à la production agricole de la commune. Par conséquent leur concours devra être très largement et très fréquemment utilisé, le contrôleur ignorant, dans la pratique, presque tout de la valeur des terres dans les communes à évaluer. Lorsqu'il existera des actes de location, ceux-ci seront retenus de préférence puisque donnant des renseignements très précis et très exacts sur la valeur locative des terrains examinés. Ce sera là, en effet, tout naturellement la source d'information la plus sûre et la plus fréquemment utilisée. Il pourra se produire qu'un même bail concerne plusieurs propriétés, ou plusieurs groupes de culture. La commission, d'après la productivité relative de chaque ferme ou de chaque groupe, évaluera la part qui lui revient dans le total.

On procède de même pour la détermination de la valeur vénale avec les actes translatifs. Il faut cependant que le prix qu'ils font ressortir corresponde à la moyenne des prix établie dans le pays et ne concerne que les propriétés non bâties.

Lorsque le propriétaire exploité directement sa terre, les actes font défaut : la circulaire décide, qu'en principe, on procédera à l'évaluation par comparaison avec les propriétés limitrophes ou voisines ou même situées dans des communes très rapprochées, propriétés dont la valeur aura été déterminée au moyen des baux.

La commission jouit ici d'un assez large pouvoir d'appréciation : il faut qu'elle fixe le rapport qui existe

entre les terrains loués et ceux qui sont directement exploités, qu'elle détermine aussi proportionnellement la valeur locative qui doit être attribuée à ceux-ci ; et pour que son arbitraire en la matière soit limité, il est recommandé de rechercher la valeur vénale et de vérifier en divisant le loyer par le prix, si le taux d'intérêt ainsi obtenu correspond bien à celui qui est normalement constaté dans la région.

La recherche de ce taux est d'ailleurs utile pour l'établissement de la valeur locative de certaines propriétés non louées et pour lesquelles les termes de comparaison font défaut. Une fois leur valeur vénale connue, on y applique le taux d'intérêt courant dans le pays : on obtient ainsi une évaluation très approximative.

Enfin, si aucun de ces moyens ne peut être employé, la commission aura recours à l'appréciation directe ; mais ceci dans le cas seulement où il serait impossible de faire autrement. L'Instruction en reconnaît la difficulté d'utilisation : elle conseille, pour arriver au prix moyen que l'on recherche, de faire « porter les calculs sur les produits d'un nombre d'années correspondant à la durée ordinaire des actes de location dans la région (art. 25) ». L'adoption de cette méthode n'avait pas été sans susciter quelques appréhensions (1) quant aux difficultés qu'elle présente : la détermination du produit brut d'après les récoltes, les déductions et

---

1. V. *Revue d'Économie politique*, 1910, p. 520.

les additions à y opérer sont choses fort délicates. Aussi ne doit-on y avoir recours que comme à un ultimatum subsidium et ne doit-on l'utiliser qu'avec des précautions nombreuses, un soin et une attention très grands.

D'ailleurs, cette partie de l'évaluation qui s'appelle la formation du tarif provisoire, a une extrême importance et la circulaire n'a pas négligé d'appeler là-dessus l'attention des agents (art. 21, al. 3) : ceux-ci doivent « tout en sauvegardant les intérêts du Trésor » ne s'éloigner, sous aucun prétexte, de l'exactitude la plus scrupuleuse. Il faut qu'on ne puisse les taxer d'exagération : ils doivent pour cela agir avec beaucoup de tact et de doigté.

Il ne leur faut pas oublier qu'ils sont agents du fisc : mais ils doivent aussi avoir un continuel souci de la précision et ne rechercher qu'un rapprochement aussi parfait que possible de la réalité. Il a été nécessaire d'établir des règles spéciales pour certaines catégories de natures de culture : il en est une en particulier pour laquelle les travaux d'évaluation ont donné lieu à d'importantes discussions : ce sont les bois.

4. *Évaluation des bois.* — L'article 19, alinéa 3 déroge à la règle générale posée au début de l'article, et disant que la classification est effectuée en principe par groupe de nature de culture (nous avons vu qu'il y avait douze groupes plus un treizième comprenant les sols). Pour le cas qui nous occupe, il y a autant de classifications que de natures des bois : taillis simples, taillis sous futaie, futaies feuillues et futaies résineuses

et pour les taillis, ajoute l'article 19, il peut même être créé des subdivisions et le contrôleur a la faculté d'établir deux classes pour les taillis sous futaie et deux pour les taillis simples. Un tarif spécial est alors établi pour chacune de ces classifications par le procédé suivant : le contrôleur et les classificateurs le fixent d'après les indications fournies par les adjudications de coupes de bois. *Le produit brut annuel moyen est obtenu en divisant le prix de la coupe par le nombre d'années auxquelles correspond la révolution de chaque coupe*, c'est-à-dire par l'âge de la coupe. On déduit l'ensemble des frais divers : entretien, garde, gestion et repeuplement. On a ainsi le produit net moyen par hectare. Ce résultat est majoré, lorsqu'il y a lieu, en raison de l'importance des revenus nets provenant d'autres sources (résine, écorces, fruits divers, etc.) (art. 26).

Dans les communes où les terrains boisés sont de peu d'importance, le revenu sera calculé par comparaison avec celui des autres natures de culture, suivant les indications données à l'article 23 (art. 26, al. 4).

Toute cette partie de la circulaire qui s'applique à l'évaluation des bois, a été élaborée par une commission composée de fonctionnaires du ministère des Finances et de représentants du ministère de l'Agriculture et instituée par arrêté du 15 décembre 1908 (1).

---

1. Arrêté ministériel instituant une commission chargée de l'étude de la question de l'évaluation des propriétés boisées (15 déc. 1908), voir *Journ. off.*, annexes 1909, p. 909, annexe 2.

Cependant « en prévision du cas où, pour encourager les exploitations à long terme, des mesures spéciales concernant l'imposition des futaies seraient ultérieurement adoptées par le Parlement (1) », les agents des forêts ont demandé qu'il soit procédé, en outre, à la détermination du revenu que produirait le sol de ces propriétés s'il était planté en taillis simple. « La commission a été d'avis de donner satisfaction au désir exprimé à cet égard par le service forestier. » D'où l'introduction dans l'instruction d'un alinéa spécial ordonnant et détaillant les modes d'application de cette mesure (art. 26, al. 3).

L'instruction, en ce qui concerne les bois, ayant été établie par des spécialistes, semblait devoir soulever très peu de critiques : cependant elle a été très fortement discutée et cela surtout pour sa conception du revenu net annuel des forêts. Cependant, avant d'en arriver à l'examen de cette question, mentionnons quelques desiderata auxquels il a été donné presque aussitôt satisfaction.

Des propriétaires de bois se sont plaints de n'être pas représentés dans les commissions de classificateurs et la Société des Agriculteurs de France, dans son assemblée générale du 9 mars 1909, adopta un vœu du vicomte de Larnage engageant, en particulier, les propriétaires « à insister pour que les commissions qui vont entrer incessamment en fonctions, comprennent au

---

1. *Journ. off.*, annexes 1909. Rapport Caillaux, p. 899, col. 2.

moins un propriétaire forestier, garde, régisseur ou marchand de bois » (1).

Aussi une circulaire du sous-secrétaire d'État aux finances adressée aux préfets en date du 25 juillet 1910 leur signale l'intérêt qui s'attache à ce que les possesseurs de bois ou leurs régisseurs soient appelés, en raison de leur compétence spéciale, à collaborer à l'évaluation particulièrement délicate, de cette nature de propriété.

En conséquence, elle les prie d'attirer, sur ce point, l'attention des municipalités de telle sorte que les propositions qu'elles feront leur permettent de désigner « dans la proportion désirable » des propriétaires forestiers comme classificateurs.

Puis (2) l'Administration des eaux et forêts, après s'être concertée avec l'administration des Finances, s'est décidée à transmettre au service des Contributions directes des renseignements généraux sur la contenance des forêts, sur leur mode d'exploitation et sur le produit net moyen de chaque catégorie de bois.

Ces réclamations ayant été reconnues justifiées, il y fut accordé satisfaction de suite.

Au contraire, il y en eut d'autres qui furent parti-

---

1. *Journ. off.*, annexes 1911 : Rapport Klotz du 24 juillet 1911. Document, annexe, p. 1392.

2. Circulaire de la Direction générale des eaux et forêts, du 20 avril 1909, n° 749 et Circulaire de la Direction générale des Contributions directes du 11 mai 1909, n° 1106 : *Bulletin des Contributions directes et du Cadastre*, 1910, p. 439.

culièrement injustes (1). On fit ce reproche au fisc : celui-ci au lieu de diviser le revenu *spécial* de la futaie par son âge moyen, aurait divisé le revenu *total* taillis et futaie par l'âge du taillis. On aboutirait ainsi pour les taillis sous futaie à un revenu imposable qui pourrait atteindre, dans les fonds riches en réserve, le double et le triple du revenu arithmétique légal.

Cela est formellement contredit par le texte même de l'Instruction (art. 26, al. 2) : « Ils (le contrôleur et les classificateurs) calculent pour chaque coupe le produit brut annuel moyen, en *faisant une distinction*, le cas échéant, entre le taillis et la futaie (prix du taillis et prix de la futaie vendus, divisés par l'âge *respectif* de ces bois) ». Comme on le voit ces reproches n'ont absolument rien de fondé. Mais sur la méthode administrative de déterminer le revenu net, une discussion depuis longtemps déjà commencée s'est instaurée qui présente un très grand intérêt. Le système adopté dans l'Instruction est dit « arithmétique ». On lui oppose la méthode dite des annuités (2).

---

1. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, 1911, p. 494, observation de M. Roulleau.

2. Celle-ci a été exposée par ses partisans avec une inlassable ardeur dans la presse quotidienne, les revues techniques, même à la Chambre ou au Sénat. Nous empruntons tous les renseignements que nous utilisons pour l'exposé de la discussion sur l'évaluation des forêts au discours de M. Bonnefoy Journ. off., Déb. parl. Ch. des Dép., 1909, p. 2998 et 2999, col. 1, mais surtout au très remarquable et très complet article de M. Alcée Dugarçon, chargé de cours à la Faculté de droit d'Aix-Marseille (dont nous nous bornerons très souvent à donner l'analyse) dans la *Revue d'Économie politique*, de 1910, p. 507.

Les partisans de cette méthode sont partis des constatations suivantes : l'arbre ne fournit pas de récoltes annuelles. Le revenu est perçu seulement quand les arbres sont devenus suffisamment gros pour pouvoir être coupés économiquement. D'autre part, la valeur du bois s'accroît avec l'âge de l'arbre et même plus que proportionnellement à cet âge (1) : le revenu des terrains boisés n'est ni annuel ni constant. On y distingue alors deux éléments 1° le revenu foncier ; 2° le capital bois. Et voici le pourquoi de cette distinction.

Chaque année la terre produit un certain poids, un certain volume de bois, et cela dès après la coupe. Ce bois, absolument, pourrait être coupé un an après, mais pratiquement, on ne le fait pas, car il n'a aucune valeur marchande. On le laisse pousser et cela durant de nombreuses années, car, ainsi qu'on l'a fait remarquer : « le bois est un *bien matériel*, une *richesse* qui, *techniquement* se forme par couches successives, mais dont la valeur ne commence à apparaître *économiquement* qu'à un certain moment de son développement technique ».

Il y a donc dans le bois coupé à l'âge normal d'exploitation un premier élément composé des pousses annuelles, toujours égales et qui résultent de la puissance productive du sol ensouché. Mais alors intervient un autre facteur. Après la première feuille, le

---

1. La loi, dite Vesulienne, affirme que la valeur du taillis s'accroît comme le carré de l'âge en sorte qu'une coupe qui vaut 300 francs à 20 ans en vaut 900 à 30 ans.

propriétaire n'a pas coupé son bois, il a laissé son matériel, le produit annuel de sa terre sur pied et cette pousse s'est jointe au travail de la terre pour donner une deuxième feuille qui est le produit complexe et indivisible du capital-terre et du revenu de l'année précédente, laissé en place par le propriétaire, et qui alors devenu capital a donné à son tour son revenu. Le matériel bois de la première année de pousse a concouru à l'œuvre productrice de la terre et il en est résulté un revenu pratiquement un, mais qu'*in abstracto* il est possible de considérer comme composé de deux éléments produits par deux sortes de capitaux, la terre et le bois laissé sur pied et qui a fructifié. C'est un produit qui a servi lui-même à accroître la production, c'est bien là, comme on l'a fait remarquer, un produit *intermédiaire*, et nous arrivons bien ainsi à la double notion annoncée *supra* : revenu foncier et capital-bois résultant de l'accumulation des pousses non coupées qui, devenues capital, contribuent à l'apparition de nouvelles pousses toujours plus importantes et plus fortes : ce qui n'existerait pas si seul intervenait le revenu foncier constamment égal à lui-même.

Aussi a-t-on assimilé l'accroissement des valeurs d'un bois aux augmentations de valeur d'un capital placé à intérêts composés, ce qui n'est pas strictement exact, les coupes de bois ne présentant pas une aussi mathématique progression : mais cela donne une image assez frappante de la notion de capital-bois. M. Dugarçon a comparé en termes fort justes, le propriétaire foncier à

un capitaliste qui, chaque année, dépose dans une banque des titres : à l'échéance la banque touche les coupons et les porte au crédit du déposant ; ces intérêts deviennent eux-mêmes productifs d'intérêts. A l'échéance suivante, le capitaliste a à son compte la même somme qui est constante et lui est fournie par les coupons de ses titres et puis il a l'intérêt des intérêts portés à son compte à l'échéance précédente. « Le compte courant est ainsi alimenté par le revenu des titres et les intérêts composés de ses revenus. » A tout moment, le capitaliste peut passer à sa banque et couper son bois, nous voulons dire toucher tous ses revenus ; ou bien il peut les laisser s'accumuler et fructifier. Ainsi le revenu annuel d'une forêt constituée en taille simple est représenté par l'*annuité* qui, versée pendant un nombre d'années correspondant à cet âge, aurait produit à intérêts composés lors de l'exploitation, une valeur égale à celle de la coupe (1). Cette annuité multipliée par l'âge de la coupe donne le revenu fon-

---

1. D'après les forestiers, si on désigne pas  $a$  cette annuité, par  $t$  le taux de placement, et  $n$  l'âge d'exploitation, les valeurs successives du revenu seront :

|                          |                  |
|--------------------------|------------------|
| la 1 <sup>re</sup> année | $a$              |
| la 2 <sup>e</sup> année  | $a(1 + t)$       |
| la 3 <sup>e</sup> année  | $a(1 + t)^2$     |
| la 4 <sup>e</sup> année  | $a(1 + t)^{n-1}$ |

La somme est donnée par la formule des intérêts composés : le revenu  $r$  total de la coupe ==  $r = \frac{a(1+t)^n - a}{t}$  d'où l'on tire

$$a = \frac{rt}{(1+t)^n - 1} . \text{ Le revenu foncier total dû au sol est de } n \times a .$$

Le capital-bois sera alors égal à  $r - (n \times a)$ .

cier et, pour avoir le capital-bois, il suffit de soustraire le revenu foncier de la valeur totale de la coupe. Telle est la théorie dite « des annuités » en ce qui concerne les taillis simples. Dans les taillis sous futaie, il existe des réserves qui constituent un troisième élément à ajouter aux deux précédemment décrits et qui représentent une épargne, un capital consolidé, mais toujours capital-bois. Ce capital existe aussi bien qu'il s'agisse d'un taillis exploité en une seule coupe ou d'une forêt aménagée : dans ce cas, le capital-bois existe toujours dans les coupes en croissance. C'est le revenu de ce capital qui est détaché chaque année dans la coupe exploitée (1).

En résumé, le revenu forestier a toujours une double origine : la puissance productive du sol ensouché donnant des revenus fonciers annuels sensiblement égaux ; ensuite « une œuvre d'épargne et de prévoyance » représentée par le capital-bois.

Comme conclusion, disent les forestiers : il faut faire supporter l'impôt aux seuls produits du sol, c'est-à-dire à la valeur des pousses annuelles et d'autre part, il

---

1. On trouvera ceci exposé d'une façon très détaillée à la fois et très claire dans l'article déjà cité de M. Dugarçon : il y explique que la valeur perçue dans la coupe annuelle, au lieu de représenter comme dans la forêt exploitée en une fois, tout le capital-bois de cette coupe et la somme des revenus fonciers, ne représente que *l'intérêt annuel* de tous les « capital-bois » et de tous les « revenus fonciers » existant au même moment dans chacune des coupes en croissance.

Nous nous contentons d'exposer les points principaux de la théorie des forestiers, sans exposer dans tous ses détails leur démonstration et de renvoyer à l'article très documenté que nous citons et à la nombreuse bibliographie contenue dans ses notes.

faut classer le capital-bois parmi les capitaux mobiliers et comme tel, susceptible de supporter les impôts frappant cette catégorie (1).

Cela a son intérêt, car ceux-ci sont beaucoup moins frappés que les capitaux fonciers. De plus, la somme que le propriétaire doit verser au fisc, à titre de contributions foncières, doit être basée sur l'annuité qui, versée pendant chaque année de croissance, reproduit le prix de la coupe lors de l'exploitation, diminué naturellement de la valeur du capital-bois. Car, disent les forestiers, il ne faudrait pas taxer le revenu foncier total divisé par l'âge des arbres abattus, car alors nous perdriions le bénéfice des intérêts composés. Non, ce qu'il faut taxer, c'est seulement *l'annuité*, telle que nous l'avons définie.

Nous voilà loin du revenu arithmétique de l'Instruction du 31 décembre 1908 qui est l'opposé de la notion d'annuité et qui, d'autre part, n'admet pas la distinction établie par les forestiers. Il est cependant intéressant de noter que dans une circulaire du 20 avril 1909 l'Administration des eaux et forêts paraît tenir compte de la distinction : mais elle ne s'applique qu'à l'évaluation à faire dans les bois de l'État, des com-

---

1. Ceci n'est que justice déclare M. Arnoult dans son rapport présenté à la section de sylviculture de la Société des Agriculteurs de France le 21 février 1910. (*Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, avril 1910) car il montre l'analogie entre la plus value procurée par l'élevage et celle que donne le capital-bois, et personne ne songe à classer la première parmi les revenus fonciers.

munes, des départements et des établissements publics. A signaler qu'ainsi les forêts soumises au régime forestier auront été évaluées d'une façon tandis que celles des particuliers l'auront été d'une autre toute différente. Mais ce qui nous intéresse ici, c'est le système contenu dans la circulaire de 1908.

Il a été défendu publiquement à la Chambre (1) par le sous-secrétaire d'État, qui s'est d'ailleurs borné à donner quelques indications : il a, en particulier, signalé que non seulement l'impôt de 4 0/0 sur les valeurs mobilières frapperait le capital-bois, mais aussi tous les droits de timbre et de transmission, dans le système des annuités ; il a ajouté enfin qu'il croyait la distinction faite très théorique et toute artificielle.

En outre, dans son rapport sur les opérations effectuées en 1909, M. G. Cochery, ministre des Finances, est venu soutenir la thèse administrative (2). Pour lui « l'application de la méthode des annuités conduirait à n'évaluer les bois que d'après le produit qu'ils sont susceptibles de donner pendant la première année de la période de croissance », en négligeant la plus value acquise par la suite. « Quant à la déduction des revenus du capital-bois, ajoute-t-il, elle aurait pour résultat de régler l'évaluation forestière d'après le produit que toutes les forêts donneraient si elles étaient exploitées

---

1. *Journ. off. Déb. parl. Ch. des dép.* séance du 29 novembre 1909, p. 3002 col. 3. et 3003 col. 1.

2. *Bulletin Dupont*, 1910, p. 46.

en taillis simple »... Enfin, les craintes que les sociétés forestières ont exprimées au sujet de l'augmentation d'impôt qui résulterait de l'application des méthodes administratives sont complètement dénuées de fondement, comme le montre le tableau n° 18, annexé au rapport et qui fait apparaître des dégrèvements très importants.

Mais il existe un document d'une très grande importance dans cette question, dans lequel le fisc a développé la défense de son système : c'est une note « confidentielle aux agents » du 17 septembre 1909, tenue secrète, mais qu'on a néanmoins pu se procurer. Les considérations qui y sont contenues sont à la fois théoriques et pratiques. Elles s'attaquent et à la méthode des annuités et à la division en deux éléments du revenu forestier.

*La théorie des annuités.* — a) On y trouve d'abord l'argument donné par M. Cochery dans son rapport : la méthode des annuités aboutit à imposer la forêt comme si son revenu était resté, pendant toute la période de croissance de la coupe, constamment égal à celui de la première année.

b) Effectivement, la forêt ne donne pas un revenu qu'on puisse recueillir chaque année : il est néanmoins réalisable ; qu'elle soit vendue, et le propriétaire y retrouvera une augmentation de valeur ; il n'est donc pas inexistant. Il en est ainsi pour les terrains à bâtir auxquels on attribue un revenu annuel calculé d'après la valeur vénale du terrain alors qu'ils ne produisent

pour autant aucun revenu effectif. Ce sera la même chose pour les forêts. Tels sont les arguments théoriques.

c) Les considérations d'ordre pratique sont assez impressionnantes : α) des semis ou des plantations sont faits sur un terrain ; l'impôt, a dit le ministre (1), ne frappera les bois que le jour où ils fourniront un revenu. Il est « procédé à l'évaluation, on constate qu'il n'y a pas de revenu ; pendant dix ans le propriétaire sera exempt d'impôts... Si le bois est d'une essence qui donne tardivement des produits, comme le sapin en montagne, l'exemption se prolonge tant qu'il y a absence de revenus... Si il s'agit de terrains qui donnent des revenus au bout de la quinzième ou de la vingtième année, à la seconde révision, le propriétaire de ces terrains sera taxé ; β) dans le régime actuel, les semis ou les plantations de bois sont exemptés de tout ou des trois quarts de l'impôt pendant trente ans. L'impôt donc, quand il est perçu, a été établi sur des revenus réalisés pendant le temps précédent ; γ) il est prévu dans le projet d'utilisation de l'évaluation pour l'impôt sur le revenu, une déduction des quatre cinquièmes de la valeur locative, dont profiteront les propriétaires forestiers, mais qui, dans l'espèce, ne correspond à aucune charge pouvant la justifier.

Les forestiers, bien entendu, ont engagé la discus-

---

1. *Journ. officiel*, Déb. parl. Ch. des députés, séance du 12 mars 1908, p. 574-575, col. 2.

sion (1) : ils ont surtout porté la controverse, semble-t-il, sur les arguments théoriques : il est singulier, ont-ils dit de se placer au point de vue de la valeur d'échange du terrain basé, alors que ce qu'on veut taxer, c'est le revenu. De plus, d'après eux, les acquéreurs ne paient jamais les peuplements d'une coupe de cinq ans ou dix ans, le quart ou la moitié de ceux d'une coupe de vingt ans. Ils ne nient pas les dégrèvements importants accordés à la propriété forestière, mais déclarent que les arguments ne portent que sur les seuls bois provenant de semis ou plantations et se refusent, avec un peu d'intransigeance, à ce que le fisc emploie ce moyen pour pallier aux injustices, inévitables, croyons-nous quel que soit le système de son évaluation.

2<sup>o</sup> *Les deux éléments du revenu forestier.* — Les deux arguments que nous avons déjà vus se reproduisent : le fisc déclare que, par une telle distinction, on aboutit à l'exemption d'impôt pour les pousses annuelles, et que celle-ci est théorique et artificielle ; de plus, ajoute la note confidentielle, même si l'on veut voir dans le revenu provenant de l'aménagement ou des réserves le revenu d'un capital spécial, il faut tout de même l'assujettir à l'impôt foncier ; de même que doit l'être le revenu d'un terrain planté en vigne. Le but que voudrait atteindre les forestiers : c'est l'encouragement des propriétaires d'exploitations à long terme, or, répond le fisc, tel ne doit

---

1. Arnould, *l'Évaluation du revenu forestier. Réponse aux arguments du fisc.* Brochure éditée par la Société des Agriculteurs de France.

pas être le but de l'impôt qui est de procurer des ressources à l'État et non d'encourager telle ou telle culture. Et puis, pourquoi, dit l'administration, taxer différemment un capitaliste possédant une forêt achetée 100.000 francs, qui lui rapporte 3.000 francs par an et un propriétaire ayant une ferme de même prix et de même rapport.

Les forestiers répondent que les pousses annuelles paieront certes l'impôt, mais pas l'impôt foncier, que leur distinction a sa valeur pratique et qu'un terrain planté en forêt n'est pas l'identique d'un vignoble ; on ne peut arracher les plants qui composent ce dernier sans en changer radicalement la nature des cultures, alors qu'une forêt où l'on exploite des réserves, reste toujours une forêt. Il est facile de répondre à cet argument qu'exploiter des réserves n'est pas du tout la même chose qu'arracher les plants d'un vignoble et qu'ainsi la réplique a fort peu de valeur.

Ils ajoutent que la situation de l'acquéreur d'une ferme n'est en rien comparable à celle de l'acquéreur d'une forêt, ce qui ne paraît pas très évident.

Certes, disent-ils, les chiffres de revenus obtenus par la nouvelle évaluation sont en diminution sur ceux qui ressortirent en 1879, mais là n'est pas la question : « Ce qu'il faut connaître, c'est le revenu net actuel des forêts et rechercher la méthode la plus rationnelle pour y arriver. »

Mais alors, pourquoi nier les résultats obtenus par l'application d'un système qui a bien sa valeur : il a

incontestablement cet avantage d'être simple, facile à manier, alors que le système des annuités est d'une complexité un peu effarante. Dans ce dernier aussi intervient un taux de placement; mais comment le déterminer? qui le fera? M. Arnould lui-même, le grand protagoniste de la théorie des annuités, convient qu'il y aurait de grands inconvénients à laisser ce choix à l'entière appréciation des commissions d'évaluation, ce qui aurait pour résultat de faire se produire de nombreuses réclamations et de difficiles expertises. Pour lui les instructions ministérielles devraient sinon adopter « un taux uniforme pour tout le territoire, du moins prescrire que le taux sera calculé de concert entre les directeurs des contributions directes et les conservateurs des eaux et forêts dans chaque région ». Il suffit de faire constater que M. Arnould qui repousse le système arithmétique parce que trop approximatif et trop loin de la réalité, lui préfère une méthode faite toute d'arbitraire et d'iniquité : puisque d'une part ce seront des fonctionnaires qui détermineront le taux de placement et que, d'autre part, il ne sera tenu compte d'aucune des distinctions, des différentes conditions présentées par la réalité, puisque le taux sera le même pour toutes les forêts de chaque région. On se heurte donc là à une difficulté très grande et qu'il est impossible de négliger, car l'importance de la question est évidente. En appliquant ce mode d'établissement du taux de placement, on suscitera des réclamations en grand nombre contre les résultats par trop défectueux.

auxquels il conduira fatalement, car ils ne répondront à rien de ce qui existe et il semble que c'est vouloir d'un mal (si vraiment il y a mal) tomber dans un pire.

Pour nous, le système des annuités, outre qu'il n'a pas la précision mathématique qu'il donne l'illusion de posséder (puisque la loi des intérêts composés ne traduit pas d'une façon mathématique l'accroissement des peuplements), outre cela, il donnera des résultats qui certainement apporteront moins d'exactitude et de justice que ceux qui seront fournis par la méthode de l'administration : ils auraient en outre le dernier inconvénient d'être beaucoup plus compliqués à obtenir.

Aussi nous semble-t-il qu'il doive être écarté et que le régime institué par l'Instruction doive être reconnu, après comparaison avec l'autre, celui qui peut donner les meilleurs résultats *pratiques*.

Il y a une chose importante qu'ajoute la circulaire aux règles que nous avons exposées et que nous avons déjà mentionnée : page 156 (art. 26 al. 3). Toutefois, en vue des différents modes de taxation qui pourraient être ultérieurement envisagés en ce qui touche les bois, il convient de rechercher le revenu que produirait le sol des futaies et des taillis sous futaie s'il était planté en taillis simple. L'administration donc a considéré que sa méthode était encore la meilleure, mais que s'il en pouvait être établi une qui lui fût préférable, elle n'hésiterait pas à l'adopter et qu'en tous cas peut-être serait-il possible de déterminer un mode de taxation favorable au reboisement. M. Bonnevey à la Cham-

brè, disait : (1) « Imposer la futaie uniquement comme taillis permettrait de donner aux propriétaires un encouragement suffisamment efficace pour qu'ils établissent de nouvelles forêts en France et refassent des futaies. »

En somme le mode de détermination du revenu foncier des forêts n'est pas définitivement établi : le ministre des Finances a toujours déclaré que là surtout il s'agissait d'une statistique, et que les résultats donnés n'étaient pas obligatoirement destinés à servir de base à un impôt. Il était cependant intéressant d'examiner les thèses en présence et d'en discuter les mérites, la controverse ayant été, sur cette matière, assez approfondie.

5<sup>e</sup> *Autres évaluations particulières.* — L'Instruction de 1907, après avoir indiqué, pour ce premier cas particulier, des règles à suivre, s'occupe d'espèces un peu différentes.

L'article 27 décide que les terrains affectés à des carrières, ardoisières, sablières, tourbières, etc., sont évalués seulement en raison du loyer réel dont ils seraient susceptibles s'ils étaient cultivés normalement.

La plus value qu'ils présentent est considérée comme un bénéfice commercial ou industriel.

L'article 28 dispose que les chantiers, lieux de dépôts, terrains à bâtir, etc. sont, à défaut d'actes de

---

1. *Journ. officiel*, Déb. parl. Ch. des dép. Séance du 29 novembre 1909, p. 2999 col. 1.

*location*, évalués « en appliquant à leur valeur vénale le taux moyen d'intérêt des placements en immeuble dans la commune ».

L'article 29 concerne les parcs et terrain d'agrément : très rarement on aura des baux permettant l'évaluation : on recherchera alors les actes translatifs en donnant la valeur vénale. A leur défaut, contrôleur et classificateurs se reporteront à la liste des propriétés d'agrément comparables à celle dont il s'agit. Ils déterminent alors, à l'aide de ces renseignements, la valeur vénale. Lorsque celle-ci est obtenue par quelque moyen que ce soit, on y applique le taux moyen d'intérêt des propriétés non bâties dans la commune.

La valeur locative des terrains occupés par les chemins de fer et les canaux de navigation imposables, dit l'article 30, est réglée sur le pied de l'évaluation attribuée aux meilleures terres labourables.

Enfin l'article 31 est le commentaire de l'article 2 de la loi du 26 décembre 1908 ainsi conçu : « Au cours des opérations prescrites par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907 il ne sera pas attribué d'évaluation aux sols des propriétés bâties, ni aux terrains formant une dépendance indispensable et immédiate de ces constructions. » Sont considérés comme de telles dépendances tous les terrains régulièrement compris dans l'évaluation des propriétés bâties, par application de la jurisprudence du Conseil d'État (1).

---

1. L'annexe (*Recueil des solutions*) à la circulaire du 30 septembre

6° *Rapprochement*. — Pour que des exagérations, des sous-estimations, ou des erreurs trop grandes ne se glissent pas dans les résultats obtenus, l'alinéa 1 de l'article 32 recommande aux contrôleurs certains rapprochements avec des données recueillies antérieurement : Résultats des travaux faits en 1879-1881, documents fournis par les mairies pour l'établissement des statistiques agricoles, déclarations de récolte de vin effectuées par application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juin 1907.

### III. — *Classement*

Le tarif provisoire est ainsi établi. Ensuite, on entreprend le classement. « Ils s'effectue au vu du plan cadastral, dont on envisage chaque feuille séparément » (art. 33). Mais, avant d'y procéder, le contrôleur fait quelques recommandations aux classificateurs : il leur demande (art. 33) de bien fixer leur attention sur la feuille du plan à examiner, de bien se la représenter avec toutes ses particularités, ses divisions, de bien la situer. Puis, dans l'examen des propriétés, il les prie de « faire abstraction » (art. 34) du propriétaire, de ne considérer que le sol, son degré de fertilité, sa situation, son exposition, et il « les invite à comparer la productivité des propriétés envisagées avec celles des types

---

1909 renvoie, à cet égard, aux explications contenues dans le résumé du 29 mars 1909, annexé à la circulaire du 11 du même mois (n° 1104). Cf. *Bull. Dupont*, mars 1903.

choisis ». Nous avons vu que ces types représentaient des moyennes ; leur productivité est la productivité moyenne. On leur compare le rendement *normal* des autres parcelles et on classe ainsi, à l'aide de ces points de repère.

Après avoir exposé ces généralités aux classificateurs, le contrôleur commence le travail (art. 33, al. 3). Il opère par *feuille de plan* et examine tous les feuillets correspondant à la feuille considérée : il donne toutes les indications nécessaires sur l'identité du propriétaire, et la situation de la parcelle sur le plan. Au cas où ces précisions ne suffiraient pas, il fait connaître aux classificateurs le nom des contribuables acquittant habituellement la cote et, au besoin, toute la commission se transporte sur les lieux. Le contrôleur inscrit sur les feuillets la classe arrêtée par les classificateurs.

Il est, de même, opéré le classement des propriétés improductives à l'époque de l'évaluation (art. 37), par comparaison « avec les immeubles de même nature et de même valeur en plein rapport ». Il faut que cet état d'improductivité existe par suite de la récente plantation de ces propriétés. Aussi, lors de la communication des résultats, les propriétaires sont-ils invités à faire connaître les parcelles nouvellement plantées, la nature et la date de leur plantation. Ceci a son intérêt.

Nous avons vu, par exemple, à propos de l'évaluation des forêts, que les terrains nouvellement plantés en

bois, seraient exemptés d'impôt jusqu'à l'époque de leur productivité.

Donc, le classement de toutes les parcelles est opéré : chacune est rangée dans une catégorie bien déterminée, dans une classe. Or, à chaque classe, correspond un revenu qui se trouve dans le tarif provisoire. Donc connaissant la classe d'une parcelle, on a, par une opération très simple, son revenu.

#### IV. — *Évaluation avec baux*

En totalisant les revenus de toutes les parcelles d'une propriété, on obtiendra un rendement total. Or, dit l'article 38, alinéa 1, dans l'esprit de la loi du 31 décembre 1907, « l'évaluation des propriétés louées doit être effectuée à l'aide des baux ou des déclarations de locations verbales dûment enregistrées... Elle constitue d'ailleurs une partie des opérations de ventilation nécessaires pour vérifier le tarif provisoire et les résultats du classement ». Donc, on procède d'abord à l'évaluation des propriétés au moyen du classement et du tarif provisoire, ensuite au moyen des actes de location et on contrôle, les uns par les autres, les résultats obtenus.

Et ceci est conforme aux dispositions mêmes de la loi : l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907 ne dispose-t-il pas que les évaluations seront effectuées « en tenant compte des exploitations distinctes ». Il faut se demander ce que le législateur a voulu dire par là.

Il semble que ce soit expliqué par la suite de l'article 3 qui demande qu'on utilise pour cela les baux authentiques ou les déclarations de location verbales. M. Jules Roche à la séance de la Chambre du 26 février 1910 (1) avait demandé qu'on ajoutât : « En tous autres cas, l'évaluation portera sur l'unité de surface appartenant à un même propriétaire et affectée à une même nature de culture ». C'était très nettement imposer l'emploi de la méthode parcellaire et c'eût été une contradiction évidente avec les énonciations précédentes de l'article. Aussi cet amendement ne fut-il pas adopté par la Chambre qui s'en tint au texte établi.

Celui-ci est très clair, l'évaluation peut être parcellaire, mais il faut tenir compte des diverses exploitations, une exploitation étant l'étendue de terrain qui a fait l'objet d'un bail ou d'une location verbale, ou bien qui, cultivée par le propriétaire, serait aussi bien susceptible d'être louée : il ne faut donc pas laisser de côté ce point de vue, et il faudra s'occuper des exploitations *distinctes*. Cela veut dire que, si un même propriétaire possède plusieurs exploitations dans la même commune, chacune devra être examinée isolément, séparée des autres. Et ceci a été expliqué à la Chambre, par M. Renoult sous-secrétaire d'État qui, répondant à M. Jules Roche, disait (2) : « Aucun doute n'est possible

---

1. *J. Off. Déb. Parl. Ch. des Dép.* Séance du 26 février 1910, p. 1133.

2. *J. Off. Déb. Parl. Ch. des Dép.* Séance du 26 février 1910, p. 1135, col. 3 et 1136, col. 1.

sur le sens du mot exploitation » ; il citait à ce propos la définition donnée par M. Ribot (1) : « Si un propriétaire a une série de parcelles qu'il exploite lui-même, nous dirons qu'il y a une seule exploitation s'appliquant à un grand nombre de parcelles. Si, au contraire, un propriétaire a des exploitations distinctes, c'est-à-dire outillées différemment, peut-être éloignées les unes des autres, et surtout si ces exploitations sont louées à des personnes différentes, je dis qu'il y a nécessité absolue de procéder par exploitation. » Au Sénat, M. Poincaré tenait un langage analogue. Et déjà le rapporteur du projet en 1907 s'exprimait en ces termes (p. 14) : « Ce que les évaluations auront à déterminer, ce n'est pas la valeur d'une série de parcelles éparpillées considérées en elles-mêmes, c'est la valeur d'un ensemble de parcelles réunies, constituant un domaine, une exploitation. » C'est la méconnaissance de ces principes qui explique les protestations de la Société des Agriculteurs de France (2) contre ce qu'elle croyait être une interprétation fausse de l'instruction : elle reprochait aux contrôleurs d'englober dans un chiffre unique le revenu provenant d'exploitations les plus diverses, par exemple, terre arables, bois. Mais, en ce faisant, les agents du fisc se bornaient simplement à obéir à la circulaire.

---

1. *J. Off.*, Déb. Parl. Ch. des dép., 2<sup>e</sup> séance du 6 septembre 1907, p. 2855, coll. 2 et 3.

2. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, 1910, p. 312 et s. *Démarches auprès des pouvoirs publics.*

Donc le sens de l'expression, exploitation distincte est clairement défini : il devient évident que le meilleur moyen d'évaluer une exploitation, dans son tout, est d'utiliser les actes de locations qui la concernent : il est possible qu'elle soit mise en valeur par le propriétaire lui-même. Dans ce cas, on agira d'une façon un peu différente : c'est ce que nous verrons ensuite.

Mais nous étudierons d'abord l'évaluation globale d'un domaine effectuée au moyen des baux. Il peut arriver d'abord que le prix en soit payable en nature : Dans ce cas, dit l'article 39 de l'instruction générale, « le contrôleur recherche les quantités moyennes de grains et denrées livrées annuellement au propriétaire par le fermier ou le colon, il calcule ensuite, d'après les mercuriales de l'enregistrement pour les dix dernières années la valeur de ces redevances susceptibles d'être considérées comme prix de fermage ».

Le prix du bail, une fois déterminé en argent, n'indique pas exactement la valeur locative réelle : il faut lui faire subir des modifications qui sont de deux sortes : des additions et des déductions.

Les additions comprennent : 1<sup>o</sup> les redevances en denrées évaluées d'après les mercuriales de l'enregistrement (sous le cadastre on prenait la moyenne des quatorze dernières années, déduction faite des deux années les plus faibles et des deux années les plus fortes), de même que la valeur des travaux que le preneur s'engage à faire sur des terres appartenant au bailleur en dehors des biens exploités par le preneur.

2° La contribution foncière et les redevances municipales ou d'État frappant les immeubles affermés : ainsi que les assurances et l'entretien des bâtiments ruraux, s'il est supporté par le fermier, la première étant déterminée au moyen des indications des rôles ou par l'application du centime le franc de l'année courante au revenu cadastral.

3° La valeur annuelle de la part que le propriétaire peut avoir dans le croît des animaux et l'évaluation des fruits ou produits de toute nature provenant des immeubles loués et qu'il s'est réservé.

4° Les deniers d'entrée, pots-de-vin, faisances, etc.

Par contre, il doit être opéré un certain nombre de déductions.

1° L'intérêt de la valeur des bestiaux, instruments aratoires et autres objets fournis par le propriétaire : il sera calculé sur le pied de 4 0/0 de leur valeur en capital ; dans le système cadastral, le taux était de 5 0/0.

2° La portion de fermage afférente aux extensions de la propriété sur le territoire d'autres communes.

3° Enfin la valeur locative des propriétés bâties (maisons, usines, bâtiments ruraux) et celle des objets mobiliers compris dans les actes. La valeur locative des maisons et usines se déduira facilement de la matrice des propriétés bâties où se trouvent les chiffres nécessaires. Quant à celle des bâtiments ruraux, elle a donné lieu à d'interminables discussions. (1)

---

1. Démarches auprès des pouvoirs publics. *Bulletin de la Soc. d'agric. de France*, 1910, p. 42.

Le Comité des agriculteurs de France en 1910 se plaignait de ce que les contrôleurs, « contrairement aux prescriptions de l'article 39 de l'instruction, *refusent* de déduire du fermage la valeur locative des bâtiments d'habitation et d'exploitation. A l'appui de ce refus, ils prétendent que le loyer des terres correspond exactement au prix total du fermage et qu'à défaut des bâtiments, le loyer de la terre n'est pas sensiblement différent ; assertion qui ne résiste pas à un examen attentif. Il semble que là on ait quelque peu exagéré : mais des critiques assez vives étaient adressées au fisc, par l'intermédiaire de la presse (1) ; on lui reprochait de ne pas s'occuper de la valeur des bâtiments, de ne pas établir leur valeur locative d'après leur valeur vénale et proportionnellement à elle, mais de l'apprécier directement d'après des idées préconçues n'ayant aucune part d'exactitude. Déjà, lors des évaluations de 1879-1884, le loyer des habitations et bâtiments ruraux avait été déduit du revenu total seulement d'une façon très imparfaite et on avait pu dire (2) à ce propos que les propriétaires fonciers payaient pour leur bâtiments ruraux, cependant formellement exemptés d'impôts par l'article 85 de la loi du 3 frimaire an VII. On s'est plaint que cette fois les mêmes abus se soient reproduits. A la Chambre, M. Camille Fouquet (3) affirmait

---

1. V., par exemple, *Journal du département de l'Indre* du 19 février 1913.

2. *Revue politique et parlementaire*, 1908, t. LVI, p. 381. Louis de Goy.

3. *Journ. off. Déb. Parl. Ch. des Députés* 1<sup>re</sup> Séance du 24 février 1910, p. 1137, col. 3, et 1138, col. 1.

que l'évaluation ne s'effectuait pas régulièrement dans toutes les communes. Le contrôleur, dit-il, arrivait dans une exploitation et négligemment demandait au fermier d'estimer le loyer de ses bâtiments, de cela il déduisait celui de la maison dont le montant lui était fourni par la matrice des propriétés bâties : il en résultait, qu'en général, il restait peu de chose pour la valeur locative des bâtiments d'exploitation et ainsi on parvenait à diminuer de beaucoup le chiffre à retrancher du bail, le loyer de ces bâtiments ressortant à peu de chose.

A toutes ces critiques, les contrôleurs répondaient d'une façon, semble-t-il, fort sensée : les contribuables et, très souvent, les classificateurs, ont-ils dit, veulent poser le principe qu'on doit opérer une déduction égale à 4 0/0 de la valeur vénale des bâtiments : pourquoi ce taux ? Il semble qu'on doive employer ou bien celui de 5 0/0, taux habituel de placement des bâtiments ou celui de 3 0/0, taux d'intérêt moyen des domaines envisagés dans leur ensemble. On a répondu : le taux de 4 0/0 est celui que l'instruction fixe pour l'évaluation du rapport des cheptels. Il doit y avoir là analogie. — Non, répliquent les agents du fisc : Il y a une différence essentielle entre les deux cas : la propriété bâtie dont nous nous occupons, fait partie inhérente du domaine et ne saurait en être séparée sans menacer de le faire disparaître.

Le cheptel lui est chose variable quant à sa consistance : il peut être constitué par le fermier ou par le propriétaire et peut être considérablement réduit, par

exemple, sans porter un coup mortel à l'existence du domaine. Les bâtiments donc ne peuvent être assimilés à du cheptel mort.

Et puis, par eux-mêmes, quelle valeur locative ont-ils ? On citait des exemples tirés d'extraits de location : un domaine est loué 3.300 francs. La valeur vénale des bâtiments est de 20.000 francs, leur valeur locative à 4 0/0 serait de 800 francs, soit près de 25 0/0 du loyer total ; d'autres fois, elle atteindrait près de 40 0/0. On voit alors, disaient les contrôleurs, que de tels chiffres sont inadmissibles et que trop souvent la propriété bâtie qui n'est qu'un « instrument de la mise en valeur » de la terre aurait une valeur locative égale à elle.

Et nombreux furent les agents qui en arrivèrent à cette conclusion : les bâtiments n'ont qu'une valeur proportionnelle à celle du domaine sur lequel ils se trouvent. La conclusion est qu'il faut *directement* déterminer la valeur locative en tenant compte à la fois de leur importance et aussi de celle de l'exploitation. C'est ce qu'ils firent, et c'est aussi ce qui explique les critiques qui leur furent adressées. Remarquons que le système de l'appréciation directe était déjà employé, seul, avec le cadastre (1), et qu'il n'était nullement question d'un taux de rapport en ce qui concerne les bâtiments ruraux.

Donc le contrôleur calcule les additions et les déduc-

---

1. *Contribution foncière et cadastre, Recueil des lois et instructions sur les contributions directes*, p. 89.

tions qu'il y a lieu d'opérer au montant du bail. Il obtient ainsi la valeur locative réelle de la propriété.

Cependant, l'article 39 spécifie que « dans le cas où le prix ne correspondrait pas à la valeur locative réelle, actuelle, de la propriété, le bail ne serait retenu qu'à titre d'élément d'appréciation », c'est-à-dire que ses énonciations qui, pour des raisons diverses, peuvent ne pas correspondre à la réalité, sont considérées comme exactes seulement si elles apparaissent normales et vraisemblables ; dans ce cas, elles sont exclusivement utilisées pour l'établissement de la valeur locative. Au cas contraire, ce n'est là qu'un procédé d'information, on s'en sert à titre de simple renseignement ; mais il n'est plus à la base de l'évaluation.

Cette mesure semble très juste, elle a été, bien entendu, critiquée par des agriculteurs (1) à qui l'utilisation de certains baux eût été très favorable, parce que leur montant était beaucoup inférieur à la moyenne : ils oubliant cependant que ce que le fisc recherche, c'est la valeur locative *normale* et que si l'acte de location s'en écarte par trop, il n'est plus qu'un « élément d'information » et non une base de travail.

C'est ce qu'a particulièrement bien exposé M. Klotz dans son rapport sur les opérations effectuées en 1911 (2) ; il y signale que, cette année, les actes qui avaient donné lieu à ventilation et dont le prix s'écarter-

---

1. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, 1910, p. 312 suiv.

2. *Bulletin Dupont*, p. 438 de 1912.

tait de plus de 10 0/0 soit en plus, soit en moins de la valeur locative moyenne résultant du classement, représentaient 25 0/0 du nombre total des actes ventilés et 16 0/0 de la contenance correspondante, alors que les proportions constatées dans le compte rendu relatif à l'année 1910 s'élevaient respectivement à 18 0/0 et à 12 0/0. Cette augmentation, dit le ministre « s'explique par le fait qu'en 1911 les opérations ont été effectuées dans un grand nombre d'agglomérations urbaines où les prix de location varient fréquemment d'une manière très sensible, non pas seulement en raison de la valeur intrinsèque des terrains, mais surtout d'après les convenances particulières des preneurs. Il s'ensuit qu'il existe parfois des écarts importants entre la valeur locative normale et celle qui résulte des actes de location. Comme ce que l'on recherche, c'est une moyenne, il est inévitable que des différences ressortent.

Les baux furent utilisés aussi largement que possible; le tableau suivant donne une idée générale du travail :

| Au 1 <sup>er</sup> janvier | Nombre d'actes ventilés | Superficie qu'ils englobent | Proportion o/o de la surface totale des communes qu'ils concernent |
|----------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| —                          | —                       | —                           | —                                                                  |
| 1910                       | 266.044                 | 1.561.923 ha.               | 21 0/0                                                             |
| 1911                       | 641.635                 | 4.598.068 —                 | 22,21 —                                                            |
| 1912                       | 1.294.714               | 8.840.351 —                 | 22,80 —                                                            |

#### V. — Propriétés non affermées.

Pour les propriétés non affermées, le contrôleur (art. 46) ventile des baux à portion de fruits s'il en

existe ; « de concert avec les classificateurs, il suppose la valeur des produits que retirent annuellement les propriétaires des domaines faisant l'objet de baux à colonage partiaire ou de baux au comptant, et considère les résultats obtenus comme des prix de fermage, auxquels il fait subir, s'il y a lieu, les modifications visées à l'article 39 (additions et déductions). Les adjudications de coupes de bois, les actes de vente, les déclarations de succession peuvent également fournir d'utiles indications, à défaut d'actes de location, pour estimer la valeur relative des diverses natures de propriété. Le taux d'intérêt à appliquer aux valeurs vénales pour en déduire la valeur locative, base des ventilations, est déterminé en tenant compte de la nature des immeubles et des circonstances locales. »

Cette façon de procéder a encouru, de la part de M. Leroy-Beaulieu (1), le reproche d'être arbitraire, puisque dépendant de la volonté de la commission et, en général, pour lui, de celle, seulement, du contrôleur. Nous avons déjà examiné cette question de la « déférence » des classificateurs pour le contrôleur. Quant au reste, il est facile de répondre à M. Leroy-Beaulieu, que la méthode employée est la seule pratique, et susceptible de donner des résultats.

Elle permet de tenir compte des circonstances, des faits. Ainsi, pour les baux à portion de fruits, il est

---

1. *J. Officiel*, Déb. Parl. Chambre des dép. Séance du 29 novembre 1909, p. 2991.

nécessaire de tenir compte d'un élément qui ne se présente pas dans les baux à ferme ; dans ces derniers, le propriétaire ne court qu'un seul risque, l'insolvabilité de son fermier ; il est sûr qu'une certaine somme, le montant du loyer, rentrera annuellement. Dans le cas de colonage, au contraire, le propriétaire partage avec son métayer les risques des mauvaises comme des bonnes récoltes. Turgot déjà (1), dans un de ses avis sur l'imposition de la taille, avait signalé cette particularité à ses contrôleurs : « le propriétaire, disait-il, qui fait les avances, court tous les risques des accidents de récoltes, pertes de bestiaux, etc..., il est le seul véritable entrepreneur de la culture... Une conséquence qui résulte de ce système de culture est que dans la totalité des produits que le propriétaire retire de son domaine, sont confondus les intérêts légitimes de ses avances ». La conclusion est qu'ils ne peuvent être considérés comme le revenu de la terre et qu'on doit les défalquer du prix. Ce qui était vrai alors, l'est encore à l'heure actuelle.

Donc le contrôleur doit estimer le rapport des propriétés cultivées par métayers, ou directement par leur propriétaire : il doit y ajouter les redevances en denrées, le montant des contributions (si elles sont payées par le colon) ainsi que la valeur de la part supplémentaire que le propriétaire s'est réservée dans les fruits du bien, et les deniers d'entrée. Mais il doit

---

1. Turgot, *Œuvre*, t. I, p. 545, 546, 561.

déduire l'intérêt des avances faites et aussi une certaine somme représentant les risques subis par le propriétaire, la portion du prix correspondant aux terrains situés en dehors de la commune et la valeur locative des propriétés bâties estimée comme nous l'avons vu.

## VI. — *Vérification réciproque*

1<sup>o</sup> *Actes de location et classement.* — Ainsi le contrôleur obtient, par la ventilation de baux et l'appréciation directe, le revenu réel des terrains de la commune. D'autre part, il a déjà dégagé ce même résultat par le classement et l'application du tarif. Il peut ainsi vérifier, par comparaison : le rapprochement des résultats obtenus par les deux procédés, dit l'article 42 de l'Instruction, constitue le meilleur moyen de contrôle des évaluations. S'il y a concordance ou de très légères différences, on peut conclure que le bail ventilé était normal, que le classement a été opéré dans les meilleures conditions et le tarif soigneusement établi.

2<sup>o</sup> *Différences possibles.* — Si le rapprochement fait apparaître des différences anormales « le contrôleur et les classificateurs en recherchent immédiatement les causes. » Elles peuvent être dues à des erreurs dans le classement ou à un défaut de proportionnalité du tarif ; mais aussi à des circonstances particulières ayant exercé une influence sur la fixation du prix : l'article 42 en cite quelques-unes ; convenances personnelles du

preneur, relations existant entre propriétaire et fermier, actes passés avec ou sans concurrence, état dans lequel se trouvent les propriétés, durée plus ou moins prolongée de la location et on peut y ajouter l'importance qu'a pour la valeur de la propriété sa situation à proximité d'une agglomération, un accès facile, une culture aisée. Mais il y a un point sur lequel quelques précisions sont nécessaires, c'est la forme, la grandeur de l'exploitation. La valeur locative n'est pas la même selon qu'on s'occupe de grandes ou de petites exploitations, de grande ou de petite culture. Or, il semble que forcément des différences doivent apparaître entre l'évaluation donnée par l'application du tarif et celle qui est exécutée en ventilant les baux.

En effet, dans le premier système, on s'est basé, comme point de repère, sur une parcelle-type, modèle des autres, prise dans une moyenne exploitation; toutes les parcelles de la même classe, quelle que soit la grandeur de la propriété dans laquelle elles se trouvent, sont évaluées au même chiffre.

Mais, il est un fait économique constant, c'est que les petites propriétés sont louées proportionnellement plus cher que les grandes. Pour les bâties, il est journellement constaté qu'une vaste maison se loue, toutes proportions gardées, moins cher qu'une petite. Il en est de même pour les propriétés non bâties et cela a été fréquemment reconnu. Récemment encore, à la Chambre (1)

---

1. *Journ. off. Déb. parl. Ch. des députés* séance du 18 février 1908, p. 370, col. 1.

M. Magniaudé citait le passage suivant d'une lettre qui lui avait été adressée par un percepteur. « J'attire votre attention sur un fait curieux que j'ai découvert en faisant mon enquête dans les communes de C..., de R... et de T... ; c'est que les petits et les moyens cultivateurs de ces trois communes payent, par hectare, 100 et 110 francs de location, et les gros cultivateurs de 60 à 65 francs. »

Les évaluations faites d'après les baux feront ressortir ces inégalités, au contraire de celles qui auront été exécutées d'après le tarif et il en résultera que les petites propriétés seront beaucoup plus imposées que les grandes ; il pourra très facilement arriver qu'un grand domaine paiera à peine deux fois plus d'impôt qu'un petit qui sera par rapport à lui comme un est à trois

Il semble bien que c'est ce qui devrait arriver, si on s'en tenait à l'évaluation d'après les baux, la plus proche forcément de la réalité.

Si on adopte au contraire les résultats donnés par l'application du tarif, on aboutit à des moyennes : en ce cas, on fait supporter aux propriétaires en grande tenue une augmentation tandis que les propriétaires en petite tenue reçoivent une diminution ; des deux côtés on aboutit à une injustice.

On a cependant prétendu le contraire. Le but qu'on se propose, a-t-on dit (1), est d'atteindre le taux moyen du produit des terres (art. 26 de l'Instr.). Or, le revenu

---

1. Dessart, *op. cit.*, p. 124.

d'un grand propriétaire, ainsi évalué, est celui dont son domaine est naturellement susceptible, et le sacrifice qu'un propriétaire fait à son fermier, ne peut préjudicier à l'État.

On peut répondre qu'il n'y a pas là sacrifice consenti par le propriétaire, mais seulement résultat du fonctionnement de la loi de l'offre et de la demande et que, du moment qu'en fait il y a improporcionnalité des revenus, il faut qu'il en soit de même pour le montant de l'impôt. L'évaluation parcellaire devrait alors être complètement écartée ? Tout le travail effectué par l'administration serait sans aucune valeur ? A ce sujet, un vœu du Conseil général de l'Indre est intéressant (1) :

« Considérant... qu'étant connu ce fait économique, qu'à égalité d'étendue et de qualité d'un terrain, le produit de sa culture directe ou de sa location est en raison inverse de l'importance de l'exploitation agricole dont il fait partie, la loi du 1907 a ordonné (art. 3) d'effectuer des évaluations dans chaque commune « en tenant compte des exploitations distinctes » afin que le travail de revision fit ressortir non des revenus possibles ou imaginaires mais le revenu réel actuellement produit par chaque exploitation.

» Considérant que, soit pour ce motif, soit pour tout autre, le travail qui est actuellement en cours consiste uniquement, d'après les instructions de l'administration, dans une évaluation du revenu parcellaire, en

---

1. Bulletin des délibérations du Conseil général de l'Indre, séance du 24 août 1910.

prenant pour base le revenu que produirait chaque terrain dans une exploitation moyenne ; qu'au lieu de tenir compte des exploitations distinctes, le revenu de chacune d'elles est calculé en totalisant simplement le revenu attribué par le capital susdit à chacune des parcelles qui la composent ;... considérant qu'au lieu d'aboutir conformément au vœu de la loi à la fixation du revenu réel et actuel, l'évaluation basée sur le revenu des exploitations moyennes, reste au-dessous de la réalité pour les propriétés exploitées ou louées en détail, et qu'au contraire, elle fait apparaître une majoration fictive de revenu pour les grandes et les très grandes exploitations — que cet écart très sensible pourrait aboutir s'il n'était pas rectifié quand l'évaluation en cours servira de base à un nouveau système d'imposition, à faire taxer non seulement les propriétaires, mais peut-être aussi les fermiers et métayers des exploitations importantes sur une part de revenu absolument inexistante — que si l'administration peut, sans risquer des complications inextricables, procéder autrement que par des évaluations parcellaires basées sur le produit des exploitations moyennes, tout au moins faudra-t-il, quand ces chiffres seront consultés pour la fixation du revenu imposable, qu'ils soient affectés d'un coefficient différent, suivant que la parcelle qu'ils contiennent fait partie d'une petite moyenne, grande ou très grande exploitation ; qu'ainsi seulement, sera respectée la règle tracée par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907..., etc. » Tel est, semble-t-il, le sens

de l'article 3 ; mais à côté de lui, il y a les instructions et celles-ci outre l'évaluation globale, décident d'utiliser le système parcellaire : c'est ce qui motive les protestations du Conseil général de l'Indre.

La solution proposée semble intéressante. En tout cas, pas plus que ceux obtenus par la méthode parcellaire, les résultats donnés par l'application de la méthode globale ne peuvent être utilisés tels quels. A son tour M. Lefas, à la Chambre (1) citait le cas d'une commune d'Ille-et-Vilaine composée d'exploitations très petites et qui allait « pâtir » de l'évaluation globale. « Votre administration des contributions directes gémit, disait-il, en s'adressant au ministre, d'être obligée de faire peser sur la petite exploitation une taxe plus lourde que sur la grande... Ne serait-il pas possible de s'inspirer plus exactement de l'esprit des instructions et d'estimer les petites exploitations non pas à la valeur maxima de bail qu'elles peuvent atteindre dans une commune donnée, mais à la valeur moyenne qui convient au régime général des terres dans le canton. »

Donc protestations contre les deux méthodes : il semble que le meilleur serait — et c'est en général ce qui a été fait — de corriger l'une par l'autre, de rapprocher les résultats afin de les modifier et d'éviter les outrances dans les deux sens.

---

1. *Journ. off. Déb. parl. Ch. des dép.* Séance du 29 novembre 1909, p. 2995, col. 2.

Enfin, le même député a signalé un cas d'augmentation exceptionnelle du loyer foncier. Dans les départements peuplés, la terre « se loue bien ». Dans ceux, au contraire, où le nombre des habitants décroît, elle baisse de valeur. Ces contrées alors donneront un rendement inférieur à celui des régions ayant une population dense qui, par suite, se trouveront payer proportionnellement plus que les autres, même si elles valent moins. Pour M. Lefas, le moyen de corriger cette injustice est l'adoption de la méthode parcellaire : les observations de lui, citées plus haut, reparaissent.

#### VII. — *Rectification des évaluations*

L'article 43, en présence des écarts entre les deux données produits par ces différents motifs, décide que ces considérations seront mentionnées sommairement au verso des baux.

1<sup>o</sup> S'ils résultent d'une mauvaise confection du tarif, les classificateurs sont appelés à le reviser : s'ils y consentent, l'application du nouveau tarif aux parcelles classées est immédiatement opérée par le contrôleur.

2<sup>o</sup> En cas de désaccord entre contrôleur et classificateurs, au sujet des modifications qu'il paraîtrait indispensable d'apporter, les chiffres fixés par les classificateurs sont maintenus au procès-verbal, décide l'article 44, et le contrôleur poursuit les ventilations à l'aide du tarif adopté par la commission, mais il prend note des arguments apportés à l'appui des décisions

prises et, de plus, recueille tous les renseignements nécessaires pour la justification des nouvelles propositions qu'il adressera ultérieurement au directeur.

Les rapports (1), présentés aux Chambres par les différents ministres en fonctions à l'époque, proclament que, en général, les évaluations ont été fixées d'un commun accord par les classificateurs et les contrôleurs. Mais cependant ils signalent que des divergences de vues se sont produites dans diverses communes où certaines des estimations proposées par les classificateurs ne correspondaient pas à la valeur locative réelle des immeubles. Des remaniements durent être opérés.

Le système adopté pour la détermination du revenu présente les meilleures garanties. La volonté des classificateurs n'y est pas annihilée : elle se manifeste au-dessus même de celle du contrôleur puisque, en cas de désaccord entre eux, ce sont les chiffres du tarif approuvé par les classificateurs qui sont provisoirement

1. Ce tableau résume ceux donnés dans les rapports.

| COMMUNES DANS LESQUELLES LE TARIF ÉLABORÉ PAR LES CLASSIFICATIONS |                                      |       |                                                      |      |                                                        |      |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------|------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------------|------|
|                                                                   | A été adopté<br>sans<br>modification |       | A été remanié<br>sur<br>proposition<br>du contrôleur |      | A été remanié<br>sur<br>proposition<br>de l'inspecteur |      |
|                                                                   |                                      | o/o   |                                                      | o/o  |                                                        | o/o  |
| Au 1 <sup>er</sup> janvier 1910.                                  | 5.921                                | 92,62 | 217                                                  | 3,39 | 255                                                    | 3,99 |
| Au 1 <sup>er</sup> janvier 1911.                                  | 14.357                               | 91,66 | 795                                                  | 5,07 | 512                                                    | 3,27 |
| Au 1 <sup>er</sup> janvier 1912.                                  | 25.565                               | 91,79 | 1.438                                                | 5,16 | 850                                                    | 3,05 |

adoptés, ce sont eux qu'on applique au classement : les agents du fisc ont, dans ce cas, seulement le droit de consigner, dans le dossier, leurs observations. Le directeur et l'inspecteur procèdent alors à l'examen des travaux faits par la commission de la classification.

Le directeur a, en somme, un pouvoir de décision suprême : car s'il y a des divergences de vues entre classificateurs et contrôleur, il faut que quelqu'un décide, et l'administration qui opère devait nécessairement désigner pour cela un de ses agents : des contribuables sont intervenus dans la discussion, ont eu la possibilité d'apporter des faits concluants : c'est au directeur qu'il appartient de statuer.

#### VIII. — *Choix des actes à ventiler*

Dans toute cette partie de l'évaluation les actes de location sont constamment utilisés : ils servent à vérifier les opérations antérieures, mais tous les baux ne doivent pas être indistinctement utilisés. L'article 45 de l'instruction énumère les cas dans lesquels certains actes doivent être laissés de côté : c'est lorsqu'ils présentent un caractère anormal (par suite, des clauses spéciales ou de circonstances de fait bien établies), ou lorsqu'ils concernent des propriétés mixtes (où la valeur des constructions est très importante) ou situées en majeure partie sur le territoire d'autres communes.

Si les actes susceptibles d'être ventilés justifient à eux seuls l'exactitude du tarif, il est inutile d'en exa-

miner d'autres. Au cas contraire, le contrôleur doit choisir dans la dernière période décennale ceux qui correspondent le mieux au cours actuel des loyers. S'ils font défaut, on utilise les baux à portion des fruits comme nous l'avons vu, ou les adjudications de coupes de bois, actes de ventes ou déclarations de successions.

#### IX. — *Chasses gardées*

Il est enfin un dernier ordre de revenu dont le contrôleur doit calculer le montant, c'est celui des chasses gardées, mais, comme le fait observer l'article 47, ces redevances n'ont pas dû entrer en ligne de compte dans la formation du tarif des évaluations provisoires « pas plus d'ailleurs qu'il n'a été fait état des dommages causés aux récoltes par le gibier », car le loyer de la chasse n'est en aucune façon un produit de la terre, un revenu foncier et, de plus, la « mobilité du taux de ces redevances est incompatible avec le caractère d'abonnement que doit présenter l'imposition des propriétés non bâties. » Cependant, dans certaines régions, les chasses gardées sont d'un rapport important et indéniable : pourquoi ce revenu échapperait-il, à l'encontre des autres, à l'impôt qui, à l'heure actuelle, frappe toutes les sources de revenu : un projet de loi avait prévu ce cas : c'est celui de 1907 sur l'évaluation décidée, projet de M. Caillaux ; l'article 11 était ainsi

conçu (1) : « A partir du 1<sup>er</sup> février 1904, il sera perçue une taxe annuelle sur les propriétaires exerçant le droit de chasse ou sur les fermiers dudit droit, qui auront un garde-chasse particulier assermenté. Cette taxe sera du 1/20 du prix de ferme de la chasse et, si le droit de chasse n'est pas affermé, du 1/20 du prix de ferme moyen des chasses dans la commune ou dans les communes limitrophes... En seront exemptées les personnes faisant garder en totalité moins de 10 hectares et les communes, quelle que soit l'étendue de leur territoire. »

C'est donc un impôt tout différent de la contribution foncière qui aurait été institué : nous avons vu comment tout ce projet avait disparu pour faire place simplement à l'article 3 de la loi du 31 décembre 1908. Cette question était reprise à la Chambre une année plus tard (2). Le ministre des Finances, M. Caillaux, répondant aux observations de M. Quilbeuf divisait les terrains en deux catégories : ceux qui, exploités normalement sont cependant loués ou susceptibles d'être loués au point de vue chasse, et les propriétés exclusivement affectées à la chasse (terres plantées en sarrasin, par exemple, pour y tenir le gibier). Dans le premier cas, la valeur de la chasse ne doit pas entrer en ligne de compte pour l'évaluation du revenu foncier : elle sup-

---

1. *Journ. off. Déb. parl. Ch. des députés.* 2<sup>e</sup> séance du 30 décembre 1907, p. 3116, col. 3.

2. *Journ. off. Déb. parl. Ch. des députés.* 2<sup>e</sup> séance du 22 octobre 1908, p. 1855, col. 1.

portera un impôt sur le revenu, mais à un autre titre qu'à celui d'impôt foncier.

Restent les propriétés spécialement affectées à la chasse, aménagées à cet effet. Le ministre rappelait que l'article 39 du projet d'impôt sur le revenu proposait une taxation spéciale et décidait que cette propriété paierait au moins autant que si elle était aménagée en terre productive : elle supporterait ainsi l'impôt foncier et l'impôt sur les bénéfices agricoles. Mais ce n'est qu'un projet.

Cependant, c'est en vue de ces projets que l'évaluation des baux de chasse a été décidée. Elle s'opère d'une façon très simple : s'il y a location, dit l'article 48, la valeur locative nette est obtenue par une ventilation du bail. Au montant de celui-ci, on opère une série de déductions :

1° D'abord « la valeur des dommages que le gibier peut occasionner aux récoltes des terrains compris dans la chasse », appréciée selon la constitution particulière de la chasse envisagée ;

2° Les frais de garde, entretien, repeuplement laissés à la charge du bailleur ;

3° Enfin, bien entendu, la portion du prix de location afférente aux propriétés comprises dans le bail et situées en dehors du territoire de la commune.

Dans le cas où les chasses sont gardées et entretenues par les propriétaires pour leur agrément personnel, leur valeur locative est déterminée par comparaison avec celle des chasses louées dans la région : à

défaut de terme de comparaison le contrôleur procède par voie d'appréciation directe.

Il peut arriver que des sociétés ou des communes exploitent le droit de chasse : les premières sur des terrains louées par elles, les autres sur des propriétés leur appartenant, il est alors constitué pour elles un bulletin individuel (art. 50 al. 2) sur lequel on mentionne tous les renseignements qui y sont relatifs.

#### X. — *Travaux divers confiés aux contrôleurs*

Les opérations d'évaluations confiées au contrôleur sont alors à peu près terminées. Il lui reste à rédiger un procès-verbal : il y note (art. 51) tous les incidents qui ont pu se produire au cours du travail et toutes les observations intéressantes qui ont été formulées ; ainsi que le nombre d'actes ventilés et la raison des différences entre les chiffres obtenus par évaluation d'une part et les chiffres inscrits dans ses actes d'autre part.

Il indique enfin les rectifications apportées au tarif par un avis unanime de la commission, et celles que les classificateurs seuls ont jugé bon d'opérer alors que lui s'y opposait : il en montre les raisons.

Ce procès-verbal ainsi terminé est présenté à la signature des membres de la commission.

D'ailleurs le contrôleur rédige, en plus, un rapport sur la durée des opérations et le concours des personnes qui y ont coopéré, de même que sur les modifica-

tions qui, d'après lui, sont susceptibles d'être apportées au tarif. Il termine par « des données générales de statistique sur la consistance du territoire et les principales natures de culture, sur les modes d'exploitation généralement usités, sur les causes de décadence ou de prospérité de la propriété non bâtie, sur le nombre de propriétaires fonciers habitant la commune, etc. » (art. 52, al. 2). Puis quand tout est terminé, le contrôleur transmet au directeur le dossier de la commune.

En ce qui concerne les villes, il est bien évident que toutes ces mesures ne peuvent être employées. L'Instruction (art. 55) décide, qu'en principe, le travail y sera effectué en totalité par les contrôleurs. Le directeur recherchera ensuite le mode de procéder qui lui paraîtra devoir donner les meilleurs résultats et il soumettra à cet égard des propositions à l'administration avant de donner des instructions à ses collaborateurs.

#### X. — *Vérifications par commissaires*

Les opérations d'évaluation dont, après avoir été effectuées par le contrôleur, sont directement soumises à l'examen de la direction des contributions directes. On a proposé qu'elles soient d'abord examinées par des commissions composées par une part d'agents de l'administration et pour une autre part des représentants élus par les contribuables des circonscriptions.

1° Ce système a existé jadis (1). Une ordonnance royale du 3 octobre 1821 décida que les évaluations seraient soumises d'abord à une assemblée *cantonale* composée du maire et d'un propriétaire de chaque commune nommé par le conseil municipal, l'inspecteur et les contrôleurs étant présents qui avaient procédé au travail. Puis, les opérations de tous les cantons du *département* étaient examinées par une commission spéciale dont les membres étaient, sur proposition du préfet et du ministre des Finances, nommés par ordonnance royale : elle se composait de trois conseillers généraux, de deux conseillers d'arrondissement et d'un notaire par chacune de ces circonscriptions. Le directeur des contributions directes assistait aux travaux de la commission. Il faut dire que ceux-ci laissèrent beaucoup à désirer et que nombreuses furent les commissions, aussi bien départementales que communales, qui atténuèrent les revenus pour des motifs divers.

Puis la loi du 7 août 1850 ordonna une nouvelle évaluation : un arrêté ministériel du 3 mai 1851, pris en exécution de cette loi prescrivit que les résultats seraient soumis, dans chaque département, à une commission composée du préfet, président, du directeur des contributions directes, du directeur de l'enregistrement, de deux membres du conseil général et de l'inspecteur ou d'un contrôleur des contributions directes, secrétaire, avec voix consultative. Pouvaient être appelés avec voix

---

1. Dessart, *op. cit.*, p. 37 et 38.

consultative un notaire et un ou deux propriétaires par canton.

2° Des souvenirs de ces institutions ont reparu lors de la discussion, à la Chambre du projet d'évaluations, en 1907. Celui-ci prévoyait (art. 6) que le directeur prendrait, avant toute décision, l'avis d'une commission d'arrondissement comprenant le receveur des finances, le conservateur des hypothèques, un sous-inspecteur d'enregistrement désigné par son chef de service, un inspecteur des contributions directes désigné dans les mêmes conditions, un géomètre expert ou un notaire du canton et deux propriétaires fonciers choisis par le sous-préfet. Ce système semblait tellement s'imposer que l'auteur d'un contre-projet, M. Fouquet (1), l'avait aussi utilisé.

M. Ribot (2) signalait les avantages de ce procédé : pour lui il y avait là au moins un contrôle moral exercé

---

1, Il y était cependant apporté quelques modifications ; l'article 5 du contre-projet (*Journ. off. Déb. parl. Ch. des députés*, 2<sup>e</sup> séance du 6 décembre 1907, p. 2852) était ainsi conçu : « Le tarif des évaluations (d'abord soumis à l'examen du conseil municipal) sera soumis à l'examen d'une commission instituée au chef-lieu de canton et composée ainsi qu'il suit : 1° un conseiller général autre que celui du canton désigné par le conseil général ou la commission départementale et qui aura la présidence ; 2° le ou les conseillers d'arrondissement du canton ; 3° trois propriétaires fonciers du canton désignés par le conseil d'arrondissement ; 4° un notaire désigné par la chambre des notaires de l'arrondissement ; 5° l'inspecteur des contributions directes de la circonscription ; 6° le receveur de l'enregistrement du canton. Le tarif ainsi provisoirement arrêté sera définitivement, et sauf appel au conseil général, approuvé par la commission départementale. » Ce contre-projet fut repoussé.

2. *Journal officiel. Débats parlementaires. Chambre des députés*, deuxième séance du 6 décembre 1907, p. 2850, col. 1.

sur le travail, destiné à empêcher certaines complaisances pouvant se produire dans les commissions locales de classement. Il estimait que l'élément électif n'était pas assez représenté, d'après le projet gouvernemental, sans toutefois demander qu'il ait la majorité.

Sur observations de MM. Klotz et Monsservin, le texte fut légèrement modifié. On ajouta à la phrase « un géomètre expert ou un notaire du canton et deux propriétaires fermiers » ces mots « non investis d'un mandat électif, désignés par le conseil général ».

Comme le reste du projet, cet article disparut lors de la discussion au Sénat et ne fut jamais repris : l'article 3 de la loi de 1907 est muet sur ce point et les instructions de 1908 n'en font pas mention.

Cependant, au Sénat, M. Denoix avait lui aussi présenté un contre-projet dont l'article 4 faisait juge des réclamations contre le classement, une commission composée du maire, du représentant du réclamant, du contrôleur, du conseiller général du canton et, à son défaut, du conseiller d'arrondissement.

Rien de tout ceci (1), donc, ne subsista lors de la rédaction définitive des textes.

Aussi M. Constant reprenait-il cette idée sous la forme d'un article additionnel à la loi de finances de 1910 (2), qui prévoyait la création par décret minis-

---

1. *Journ. off.* Déb. parl. Sénat, séance du 29 novembre 1907, p. 1445, vol. I.

2. *Journ. off.* Déb. parl. Chambre, p. 1123, deuxième séance du 25 février 1910.

tériel d'un comité cantonal chargé de reviser les évaluations et qui fut écarté.

M. Martinet, au Sénat (1), soutint encore un article additionnel à la même loi de finances et d'après lequel le résultat des évaluations était « soumis à l'examen d'une commission départementale composée de 2 conseillers généraux, 2 conseillers d'arrondissement désignés par leurs pairs, un professeur départemental d'agriculture, un officier ministériel désignés par le préfet. Cette commission éliminerait ce qui pourrait conduire à de fausses déductions et ferait connaître les modifications dont ce travail serait susceptible ». Le Sénat ne jugea pas devoir adopter cet article.

Les raisons qui n'ont pas fait adopter par l'administration cette revision de son travail opérée par des commissions composées de ses agents et de contribuables, ne sont pas très nettement établies : pour combattre la proposition de M. Émile Constant, M. René Renoult, sous-secrétaire d'État aux finances, demandait quelle serait l'utilité de ces commissions cantonales : serviraient-elles à reviser le classement ? Mais les classificateurs sont beaucoup mieux à même d'apprécier la valeur des terres. Arrêteraient-elles le tarif ? C'est là « une matière dans laquelle l'administration ne peut pas abandonner à un comité quelconque un droit d'examen et de décision qui lui appartient indiscutablement ».

---

1. *Journ. off. Déb. parl. Sénat*, p. 1294, deuxième séance du 4 avril 1910.

Et il semble bien que là, M. Renoult apportait la thèse même de l'administration : celle-ci a donné assez de garanties par de nombreuses circulaires quant à la publicité, à la sincérité, à la revision des évaluations pour qu'on lui épargne l'intrusion dans son travail d'une commission qui ne pourrait que la gêner et s'opposer à ses décisions. Elle affirme procéder avec le plus grand souci d'équité : elle le montre en communiquant aux intéressés les résultats de son travail ; aussi n'estime-t-elle pas utile la création de semblables comités.

4<sup>e</sup> La réforme a été demandée par de nombreux agriculteurs qui croient qu'ainsi seraient rendues impossibles les inégalités constatées pour des propriétés identiques dans des communes distinctes, parfois même juxtaposées.

Cependant la Société des agriculteurs de France dans sa deuxième séance du 25 février 1910 repousse un vœu du prince de Tarente demandant « afin de remédier aux écarts d'évaluation qui se manifestent dans différentes communes d'un même canton pour des terres d'égale valeur, qu'il soit constitué un comité cantonal chargé de reviser les évaluations effectuées dans les communes de chaque canton ».

Au contraire, diverses assemblées régionales émirent le vœu que des commissions soient créées. Citons en particulier celui du Conseil général de l'Indre (séance du 17 avril 1912) « Attendu que... des différences d'appréciation inexplicables existent entre les diverses communes dans lesquelles le travail est terminé..., que

cette manière d'agir crée un danger contre lequel nous nous avons le devoir de protester énergiquement...  
Émet le vœu...

1°...

2° Que des commissions cantonales soient nommées afin d'établir d'une façon plus équitable les évaluations entre les communes du canton... »

### C.—TRAVAUX POSTÉRIEURS A L'ÉVALUATION

#### I. — *Travail de l'Inspecteur*

Quoi qu'il en soit, l'administration a conservé son ancienne méthode et il semble bien que l'existence de semblables comités ne s'impose pas absolument puisqu'ils feraient double emploi avec un de ses agents, l'inspecteur.

Sa fonction consiste (art.56 del'instr.) à apprécier la valeur et la sincérité des évaluations adoptées par les classificateurs et des modifications proposées par le contrôleur ; enfin à proposer au besoin les changements nécessaires pour assurer « l'exactitude des évaluations et leur proportionnalité de commune à commune, de contrôle à contrôle et aussi de département à département ». C'est ainsi qu'aurait pu se rédiger le programme de travail à proposer aux commissions dont nous avons parlé : leur existence donc semble superflue.

L'inspecteur d'abord procède à la vérification du travail des percepteurs (art. 57) dans certaines communes. Mais nous avons vu (v. *supra*, p. 138) que c'est le directeur qui les désigne.

Il exerce en outre une surveillance active sur toutes les parties des travaux d'évaluation proprement dits (art. 58) qui a surtout pour but d'assurer « l'uniformité dans la manière d'opérer ». Il fait aux contrôleurs, avant que ceux-ci commencent leur travail, une sorte de démonstration pratique des méthodes à appliquer : il les réunit et exécute en leur présence dans quelques communes désignées par le directeur, le travail d'évaluation : cette formalité doit précéder tout commencement d'exécution de la part des contrôleurs.

Puis il « visite fréquemment les agents d'exécution dans les communes », il doit surtout aider les moins expérimentés. Il procède enfin à des vérifications, cela surtout dans les communes où des difficultés sont apparues ; il peut proposer des modifications au directeur. L'instruction fixe même (art. 59) le nombre de communes où doivent être effectuées ces vérifications, nombre qui est, au minimum, de trois par division de contrôle. Les résultats de ces vérifications sont consignés sur des rapports (art. 60) qui sont communiqués aux agents (contrôleurs ou percepteurs) qu'ils concernent, de même d'ailleurs, que les modifications à leurs travaux jugées nécessaires par lui. Si elles reçoivent leur adhésion, elles sont, de suite, opérées sur les bulletins.

Au cas contraire, l'inspecteur établit tous les éléments

de la cause et permet ainsi au directeur de statuer avec pleine connaissance de tous les renseignements nécessaires.

L'intervention de l'inspecteur dans l'évaluation offre, comme on le voit, de multiples garanties de bonne exécution : il surveille, vérifie le travail des agents du recouvrement ou de l'assiette qui y participent ; il porte son attention aussi bien sur les méthodes employées que sur les résultats obtenus : il rectifie ceux-ci quand la nécessité lui en paraît démontrée. De plus, il assure l'uniformité des évaluations, il évite que des diversités de systèmes amènent des différences dans les résultats : il faut que les opérations s'effectuent partout avec un même souci de l'observation des circulaires et de conformité à la réalité. On ne peut accepter que les évaluations opérées dans deux communes voisines diffèrent parce qu'elles ont été faites par deux contrôleurs différents. C'est cette concordance des tarifs que s'efforce d'assurer l'inspecteur, et par là ressort toute l'importance de son rôle.

## II. — *Attributions du Directeur*

Mais l'examen approfondi du dossier n'est pas confié à ce seul fonctionnaire. D'autres garanties sont encore données aux contribuables en ce qui concerne l'établissement définitif des renseignements donnés par le travail d'évaluation.

En effet, l'article 62 de l'instruction dit : « Le directeur

fait un examen approfondi de chaque dossier, en se plaçant au double point de vue de la régularité des opérations dans l'intérieur de chaque commune et de la concordance à établir entre le travail du département et celui des départements limitrophes. » Il reprend, avec des vues plus étendues, le travail de l'inspecteur : celui-ci s'était borné surtout à des rapprochements entre communes : le directeur, lui, élargit les limites de son examen : de même qu'il a communiqué à ses collègues des départements limitrophes, les résultats de l'évaluation dans les communes qui sont situées sur le pourtour du département (art. 63, alinéa 5) de même ceux-ci ont agi à son égard.

Il a en mains tous les éléments d'appréciation nécessaires pour arriver à assurer la presque totale uniformité du travail. S'il arrive que des divergences d'appréciation se sont produites entre les collaborateurs ou les agents du directeur et son collègue du département limitrophe au sujet des tarifs à appliquer dans les communes situées sur la limite de leurs circonscriptions respectives, il doit en rechercher, de concert avec son collègue, les raisons et s'entendre avec lui pour que « les tarifs ne présentent entre eux que des différences parfaitement justifiées », et l'instruction insiste de nouveau sur l'importance des attributions du directeur en cette matière. « Il ne néglige aucun rapprochement utile et prend l'initiative de toutes les vérifications de nature à assurer, dans la plus grande mesure possible, l'exactitude et la proportionnalité des évaluations. »

Ceci est l'examen général du dossier ; mais il est aussi procédé, à la direction, à un examen détaillé : il a pu arriver que contrôleur et classificateurs aient été dans l'impossibilité de s'entendre sur les chiffres à adopter : nous avons vu que dans ce cas le tarif provisoire est la reproduction des indications données par les classificateurs, mais que dans le dossier se trouvent les chiffres proposés par le contrôleur, avec ses observations. Le directeur examine le cas et « provoque au besoin les nouvelles observations nécessaires pour l'éclairer complètement » (art. 62, al. 2).

Il s'entoure donc de toutes les garanties nécessaires pour pouvoir émettre sur le tarif adopté un avis motivé, justifié, puis il le fixe définitivement.

Lors de la discussion du projet de loi à la Chambre (1), M. Fouquet, dans son contre-projet, faisait arrêter provisoirement le tarif par une commission composée comme nous l'avons vu (v. p. 203), puis définitivement, sauf appel au Conseil général par la commission départementale conformément à l'article 87 de la loi du 10 août 1891.

Le projet Caillaux (2), dans son article 4 alinéa 1, portait : « Le tarif des évaluations devra être arrêté par le directeur des contributions directes. » C'est ce qui a été conservé. Ce fonctionnaire inscrit les chiffres qu'il juge

---

1. *Journ. officiel*. Déb. parl. Ch. des députés, séance du 6 novembre 1907, p. 2852, col. 1.

2. *Journ. officiel*. Déb. parl. Ch. des députés, deuxième séance du 6 décembre 1907, p. 2857, col. 2.

devoir être adoptés. Mais si ceux-ci diffèrent de ceux que les classificateurs proposèrent, il doit les communiquer au maire de la commune évaluée, en le priant de lui transmettre ses observations dans un délai de dix jours. A l'expiration de ce délai, si le maire a répondu, il examine les remarques qu'il a présentées, sinon il passe outre et arrête définitivement le tarif.

Les motifs de sa décision sont annexés au tableau.

M. Leroy-Beaulieu, dans une interpellation (1), s'attaquait à ce mode de procéder : « Il est choquant, disait-il, relativement à notre droit constitutionnel actuel, de voir que tout ce travail est exécuté par un agent, si haut placé soit-il, de l'administration, qui, en cette matière, a pleins pouvoirs, sans qu'apparaisse un seul représentant des contribuables. Il est le maître absolu des tarifs et même s'il est mû par le plus grand souci de l'exactitude, il n'en est pas moins vrai qu'on remet d'une façon complète à un fonctionnaire le soin de fixer l'assiette de l'impôt. »

Il y a une remarque qui de suite s'impose : c'est que l'adoption d'un tarif n'enlève nullement aux propriétaires le droit de réclamer contre ses énonciations.

Nous verrons que chaque contribuable qui trouvera que sa propriété a été surévaluée peut toujours s'élever contre cette exagération et que, d'autre part, lorsque les résultats des opérations seront utilisés comme

---

1. *Journ. officiel. Déb. parl. Ch. des députés, séance du 29 novembre 1909, p. 2992, col. 2 et 2993 col. 2.*

assiette de l'impôt, le recours devant la juridiction administrative sera largement ouvert.

Donc, il semble qu'il n'y ait pas lieu de s'alarmer outre mesure des pouvoirs du directeur en matière d'établissement du tarif.

### III. — *Dernières opérations*

Celui-ci, alors, est communiqué à l'inspecteur et au contrôleur qui, dans sa division, a la commune envisagée et, si elle forme limite de contrôle, au titulaire de la division voisine. Chacun doit dépouiller les évaluations sur un registre qui est divisé en deux parties (art. 64) : dans la première, sont rangées les communes situées dans la division d'inspection ou de contrôle et dans la seconde, toutes les communes étrangères dont le tarif doit être enregistré. Pour faciliter les rapprochements de commune à commune, les tarifs sont, quelles que soient les communes, inscrits par groupe de nature de culture.

Ainsi, dans chacun, sont classées les évaluations adoptées pour les différentes communes.

Le directeur fait aussi procéder (art. 65) au groupement des propriétés par nature de culture et par classe ; celui-ci est opéré pour chaque propriété dans l'ordre des bulletins individuels et par bulletin dans l'ordre des feuillets d'évaluation.

Puis (art. 66), on opère le calcul des valeurs locatives

d'après le classement des propriétés, on les totalise ; le dossier est ensuite communiqué au contrôleur pour la décomposition des valeurs locatives par exploitation.

Ce travail est limité aux propriétés pour lesquelles il existe des actes de locations ; le contrôleur, pour l'exécuter, ne sera nullement obligé de se retransporter sur le territoire de la commune : c'est, en somme, une utilisation des résultats acquis définitivement, revus et bien établis. Pour tout bulletin individuel, c'est-à-dire pour tout propriétaire, le contrôleur inscrit sur un état la contenance et la valeur locative de chacune des exploitations qu'il possède et en lesquelles sa propriété peut être décomposée. Il faut que ces exploitations soient existantes à l'époque et fassent l'objet d'un bail.

Il additionne les données concernant chaque exploitant « et compare les résultats avec les chiffres correspondants déduits des actes de locations » (art. 67 al. 2). Le même article fait observer qu'il doit y avoir concordance puisqu'on a déjà comparé les résultats obtenus, d'une part, avec l'utilisation du tarif, et de l'autre, avec le montant des baux ; puis on s'est efforcé, au cours des opérations, de toujours maintenir le tarif au niveau du cours moyen des loyers.

Il est possible cependant que des erreurs se soient produites et que des discordances importantes apparaissent ; le contrôleur en rechercherait les causes et opérerait lui-même les rectifications nécessaires.

Il est inutile de procéder à ce dépouillement, lorsque le tarif adopté par les classificateurs n'a

pas été modifié et que la direction s'est bornée à reproduire les valeurs locatives résultant du classement.

Il est impossible d'y procéder lorsque les propriétés examinées sont louées en partie seulement : tout ce qui n'est pas compris dans les actes de location est considéré comme exploité par le propriétaire.

Le contrôleur résume ensuite les résultats de ce dépouillement par exploitation, compare les chiffres donnés par le classement à ceux qui sont obtenus par la ventilation. Lorsque des différences très sensibles existent entre les deux, il en explique le pourquoi, ainsi que les raisons de la non utilisation des actes en cours ; s'il en est qui ne purent être ventilés, il détermine enfin la valeur locative totale que donnerait l'application des résultats combinés du classement et des actes de location.

Toutes ces données sont destinés à être communiquées aux intéressés.

#### IV. — *Communication des résultats*

Il est, cependant, intéressant de remarquer combien l'instruction s'est efforcée de pratiquer constamment cette mutuelle vérification des chiffres obtenus par l'application des méthodes globale ou parcellaire : la première se basant sur les actes de location, plus synthétique et plus large certes, mais s'appuyant sur des données positives : le montant des baux ; la

seconde, plus analytique, allant au fond des choses, ne négligeant rien et écartant systématiquement certaines circonstances particulières qui, d'après l'administration, ne doivent pas entrer en ligne de compte.

Constamment, au cours de tout le travail, leur utilisation parallèle, leur rapprochement ont été pratiqués et le résultat définitif est fait de la combinaison de leurs résultats propres.

C'est le chiffre ainsi obtenu qui, d'après l'article 69, alinéa 3, devait être communiqué aux intéressés. Il y a eu de longues discussions sur le mode de publication des résultats.

Le projet Caillaux (1) (art. 6, al. 1) disposait que « les résultats de la nouvelle évaluation resteraient déposés pendant un mois au secrétariat de la mairie, afin que les intéressés puissent en prendre connaissance et remettre au maire leurs observations ».

Le contre-projet Fouquet (2) contenait les mêmes dispositions avec un léger changement. La durée du dépôt à la mairie était prolongée d'un deuxième mois. Mais ceci paraissait bien insuffisant. L'article 3 de la loi de 1907 n'avait, comme nous l'avons vu, aucune disposition spéciale à ce sujet. C'est l'article 70 de la circulaire de 1908 qui décide du mode de communication.

---

1. *Jour. off. Déb. parl. Ch. des dép.*, 2<sup>e</sup> séance du 6 décembre 1907, p. 2857 col 3.

2. *Ibid.*, p. 2852, col. 1.

Il est préparé, par la direction des contributions directes des lettres sur lesquelles on indique les exploitants qu'on décompose en parties non louées et en parties louées dans les conditions normales : pour celle-ci on mentionne la valeur locative résultant soit de l'évaluation, soit des actes de location. Enfin on donne la valeur locative totale.

Ce système a été vivement critiqué au Parlement d'abord ; ensuite, par différents groupements d'agriculteurs. M. Leroy-Beaulieu, dans une interpellation à la Chambre (1), disait, qu'ainsi l'administration ne donnait pas aux contribuables le droit de réclamer utilement, puisqu'elle ne communiquait que le chiffre total de la valeur locative pour chaque exploitation : si la propriété, comme cela arrive fréquemment, était composée de natures de culture les plus diverses, il était impossible au propriétaire de s'y reconnaître ; de même, si ses biens se trouvaient disséminés un peu partout. Il se demandait sur quoi pouvaient bien porter les erreurs ; il était ignorant même de la nature exacte de l'erreur commise. Aussi, M. Leroy-Beaulieu réclamait-il la communication aux contribuables des feuillets d'évaluation. Certes, disait-il, l'évaluation a été faite par exploitations mais aussi bien, lors des discussions dans les deux Chambres, que dans les instructions administratives, il a été établi que la méthode parcel-

---

1. *Journ. Off. Déb. Parl. Ch. des dép.* Séance du 29 novembre 1909, p. 29-93, vol. 3.

laire serait utilisée; pourquoi alors n'en pas communiquer les résultats.

Un an plus tard, M. J. Roche présentait à la Chambre (1) des observations analogues sur les renseignements trop peu détaillés fournis par l'administration aux propriétaires.

De même, la Société des Agriculteurs de France (2), se plaignait « de la forme sous laquelle sont communiqués les résultats du travail des contrôleurs des contributions directes. » Elle demandait qu'on fournisse l'indication détaillée des revenus afférents à chaque parcelle ou, tout au moins, à chaque nature de culture. Puis, se basant sur des déclarations faites par M. Cochery ministre des Finances à la Chambre et à une délégation d'agriculteurs, elle insistait pour qu'on assure la prompte et complète réalisation des bienveillantes intentions du ministre.

L'administration ne laissa pas ces critiques sans réponse : ce fut d'abord la circulaire du 30 septembre 1909 : elle fit remarquer que l'article 3 de la loi de 1907 n'a d'autre objet que de faire procéder à une évaluation « générale » « par exploitation » et que, par suite, la communication que cet article prescrit de faire aux intéressés ne peut avoir pour but que de leur permettre de vérifier l'exactitude de l'évaluation attribuée à

---

1. *Journ. Off. Déb. Parl. Ch. des dép.* 1<sup>re</sup> séance du 26 février 1910, p. 11-34, col. 2 et 3.

2. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France. Note aux Pouvoirs publics*, 1910, p. 312.

l'ensemble de chaque exploitation, leurs droits étant d'ailleurs, pour l'avenir complètement réservés (1).

Puis, à la Chambre (2), répondant à M. Leroy-Beaulieu, M. René Renoult, sous secrétaire d'État aux Finances, jugeait que, pour le moment, il était inutile de donner aux intéressés un droit de réclamation plus large et plus précis puisqu'on ne se livrait qu'à une simple opération de statistique et que, plus tard, les recours seraient largement ouverts. Il craignait aussi que ne fussent suscitées une multitude de petites observations, d'intérêt minime, qui ne feraient que retarder les agents de l'administration dans l'exécution de leur tâche. Ce sont ces arguments que reprit le ministre des Finances, M. Cochery. Cependant, il déclara qu'il lui paraissait légitime de recommander aux fonctionnaires des contributions directes la plus grande complaisance lorsqu'il leur sera demandé par les propriétaires la raison des différences entre leurs évaluations personnelle et le chiffre donné par les lettres de communication. Mais ce seraient de simples « indications » le ministre ne voulant pas se lier par un texte trop étroit.

De cette discussion à la Chambre sortirent plusieurs textes ; les circulaires des 23 mars et 13 avril 1910 et la loi du 8 avril 1910 d'où il résulta un changement complet dans le mode de communication des résultats.

La première expose qu'il « convient de fournir aux

---

1. *Bulletin Dupont* 1910 p. 187.

2. *Journ. Off.* 1909 *loc. cit.* p. 3.003 col. 3 et 3.004 col. 1.

propriétaires qui en feront la demande, avec des précisions suffisantes, les explications de nature à leur permettre de se rendre compte des conditions dans lesquelles auront été fixées les valeurs locatives attribuées à différentes exploitations ». Elle charge les agents de fournir tous éclaircissements sur les différences entre les prix stipulés dans les baux et les valeurs locatives adoptés par l'administration, ou entre ceux-ci et les évaluations des propriétaires. De plus, au cas où ils le demanderaient, dans les délais, il leur serait fait parvenir des extraits des feuillets d'évaluation concernant leurs immeubles, ainsi que la suite donnée aux observations faites après communication des résultats ; la plus grande obligeance était recommandée aux agents.

La circulaire ajoutait : « l'administration a le devoir, non seulement d'exposer le motif de ses déterminations, mais aussi de guider le public, de lui faire saisir l'objet et la portée de la loi, de lui faire comprendre l'esprit des instructions et de le convaincre, en définitive, par des explications courtoises, que ses intérêts sont complètement sauvegardés. »

En plus, une ampliation du tarif sera déposée à la mairie, afin que tous puissent en prendre connaissance.

C'est ensuite la loi de finances du 8 avril 1912 qui, en son article 2, donne aux contribuables un délai d'un mois pour demander le résultat détaillé de leurs évaluations et de deux mois pour formuler leurs observations : elle décide que, dans les communes où les opérations sont terminées, un nouveau délai de trois mois

recommencera à courir : c'est une sorte d'effet rétro-actif. La première partie, comme le remarque la circulaire du 13 avril 1910 (1), ne fait que donner la consécration législative aux dispositions de l'administration dont nous venons de parler. Les mesures édictées par cette loi ne s'appliqueront donc pas seulement aux communes où il n'a pas encore été procédé à l'examen des observations formulées par les propriétaires, mais bien à toutes celles où l'évaluation a déjà eu lieu.

#### V. — *Délai de réclamation*

Avec la possibilité très élargie pour les propriétaires de formuler leurs observations, s'est posée la question du délai à leur impartir. Le contre-projet Fouquet exigeait que les réclamations fussent présentées pendant le temps où les documents étaient déposés à la mairie : il en était de même pour le projet Caillaux. Cependant M. Fouquet prévoyait, en outre, l'ouverture d'un nouveau délai de six mois à dater de la publication du premier rôle dans lequel les immeubles seraient imposés, et de trois mois à partir de la publication des deux rôles suivants.

L'article 3 de la loi du 31 novembre 1907 en son alinéa 3 décide que « les intéressés auront un délai de deux mois pour présenter leurs observations ».

La circulaire détermine le point de départ du délai.

---

1. *Bulletin Dupont*, 1910, p. 411.

La direction a communiqué aux propriétaires les résultats par l'intermédiaire du maire, celui-ci doit accuser réception des lettres de communication au directeur qui, dès l'arrivée de ces accusés de réception, inscrit sur un registre tenu par communes la date de la remise des lettres aux propriétaires : c'est à dater de ce jour que commence à courir le délai de deux mois.

M. Lefas, lors d'une intervention à la Chambre (1), pensait que dans le système de l'instruction de 1908 qui communiquait seulement des chiffres globaux, deux mois n'étaient pas suffisants à un propriétaire n'habitant pas la commune pour se renseigner exactement.

Quelques sections de la Société des agriculteurs (2) (Maine-et-Loire, par exemple) pensaient aussi que le délai de deux mois pouvait être suffisant pour le propriétaire d'une exploitation ne comprenant que peu de parcelles, mais que, dans la plupart des cas, il était trop court pour permettre d'adresser à l'administration des réclamations motivées.

Nous avons vu que l'article 2 de la loi de finances du 8 avril 1910 avait modifié tout cela. Il dispose que le délai de deux mois courra à dater de la communication des résultats *détaillés*, mais elle ne dit rien sur le point de départ du même délai pour les propriétaires qui ne l'auront pas demandée. La circulaire

---

1. *J. Off. Déb. Parl.* Chambre des députés. Séance du 29 novembre 1909, p. 2994, col. 3, et 2995, col. 1.

2. *Bulletin de la Société des Agriculteurs de France*, 1<sup>er</sup> février 1910, p. 138.

du 13 avril 1911 pense qu'il convient de ne faire courir le délai de deux mois, en ce cas, qu'à partir de l'expiration du premier délai d'un mois. « En définitive, le délai de forclusion pour la présentation des observations ne prendra fin, d'une manière générale, que trois mois après la réception par les intéressés des lettres d'avis.

## VI. — *Réclamations*

1<sup>o</sup> Le contrôleur alors examine les observations qui lui sont présentées et les groupe en quatre catégories concernant les contestations de la valeur locative totale, de la décomposition des propriétés par exploitations, des attributions faites, enfin les parcelles récemment plantées ou défrichées qui lui sont signalées.

Les réclamations sur la valeur locative et la décomposition en exploitation sont résumées sur un état et chacune est munie d'un numéro d'ordre. Si le contrôleur croit une telle réclamation justifiée, il la transmet au maire en le priant de l'examiner, lui, ainsi que les classificateurs et de transmettre dix jours après leur avis motivé. Sinon, il attend l'époque de son passage dans la commune pour convoquer les classificateurs et étudier avec eux les observations présentées. Puis il note son avis et effectue immédiatement les rectifications reconnues nécessaires.

Les deux autres catégories : erreurs d'attribution ou changement dans la nature (plantations) de certaines parcelles, sont examinées ultérieurement : les premières

lors de la plus prochaine tournée de mutations, les autres au moment où les résultats de l'évaluation seront utilisés pour l'assiette de l'impôt (art. 71).

Notons que dans les communes où le travail a été vérifié par l'inspection, c'est lui qui doit procéder à l'examen.

2° On trouve des indications assez précises sur le nombre, les motifs, les solutions des réclamations présentées dans les différents rapports annuels faits par les ministres aux Chambres (conformément à l'alinéa 4 de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1907).

Le tableau suivant, extrait des tableaux annexés aux rapports répond, d'une façon très claire.

| Année<br>du<br>rapport                              | Nombre<br>total<br>de<br>réclama-<br>tions | Nombre<br>de<br>réclama-<br>tions<br>sur la<br>valeur<br>locative | Rapport entre les propriétés<br>dont la valeur locative est contestée<br>et l'ensemble des communes<br>envisagées, o/o |                 |                    |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------|
|                                                     |                                            |                                                                   | Nombre                                                                                                                 | Conte-<br>nance | Valeur<br>locative |
| Donnant<br>la situation<br>au 1 <sup>er</sup> janv. |                                            |                                                                   |                                                                                                                        |                 |                    |
| 1910                                                | 4.559                                      | 4.317                                                             | 3,99                                                                                                                   | 11,81           | 12,91              |
| 1911                                                | 33.340                                     | 31.937                                                            | 2,61                                                                                                                   | 8,94            | 10,31              |
| 1912                                                | 73.088                                     | 70.666                                                            | 1,42                                                                                                                   | 5,70            | 6,35               |

Les résultats ci-dessus exposés concernent seulement les réclamations sur la valeur locative attribuée par l'administration aux propriétés évaluées. Quant aux autres, on peut les énumérer ainsi :

| Années<br>du<br>rapport                               | Nombre total<br>de réclamations<br>portant sur d'autres<br>choses<br>que valeur locative | QUI SE DÉCOMPOSE EN                                        |                                                       |                                                                    |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|                                                       |                                                                                          | Observation<br>sur la<br>décomposition<br>en exploitations | Observation<br>visant<br>des erreurs<br>d'attribution | Observation<br>visant des terres<br>momentanément<br>improductives |
| Donnant<br>la situation<br>au 1 <sup>er</sup> janvier |                                                                                          |                                                            |                                                       |                                                                    |
| 1910                                                  | 704                                                                                      | 122                                                        | 423                                                   | 159                                                                |
| 1911                                                  | 5.957                                                                                    | 1.046                                                      | 3.585                                                 | 1.326                                                              |
| 1912                                                  | 15.723                                                                                   | 2.424                                                      | 10.509                                                | 2.790                                                              |

Les réclamations portant sur les erreurs commises dans le calcul de la valeur locative sont de beaucoup les plus fréquentes et on comprend facilement que ce soit là surtout qu'il y ait matières à difficultés. Il y a cependant une autre sorte d'observations dont il faut souligner le caractère : ce sont celles qui portent sur des erreurs d'attribution : en 1912 elles ont atteint le septième du nombre total de réclamations, et les contrôleurs eux-mêmes ont remarqué la fréquence des lettres envoyées par des propriétaires déclarant que la surface totale des terrains portée comme leur appartenant était de beaucoup supérieure à la réalité ; et à l'appui de leurs dires, ils apportaient des résultats d'arpentages récents qu'ils comparaient aux chiffres matriciels : la différence était appréciable, les chiffres donnés par l'évaluation étaient ainsi faussés. Cet inconvénient résulte de l'utilisation des données cadastrales et procède des déficiences de la matrice incomplètement

tenue au courant des changements survenus dans les propriétés, et ceci, semble-t-il, a été beaucoup trop fréquent : les contrôleurs y remédieraient en opérant les mutations nécessaires.

3° Des réclamations, donc, ont été formulées ; il faudra que quelqu'un s'en fasse juge. Le projet Caillaux désignait pour cela le directeur des contributions directes assisté d'une commission dont nous avons donné la composition et qui était simplement consultative. M. Fouquet, dans un amendement, faisait au contraire intervenir le maire et les classificateurs qui décidaient de concert avec le contrôleur. Au cas où ils ne pouvaient s'entendre, le directeur faisait un rapport et le préfet statuait définitivement.

Le système adopté par l'instruction est celui qu'on trouve à la base du projet Caillaux : à savoir la décision du directeur, mais il a rejeté l'emploi d'une commission consultative.

Le directeur (art. 72) est chargé de surveiller la suite donnée aux observations faites pour les intéressés : au besoin il demande au contrôleur des détails supplémentaires sur les cas qui lui paraissent peu clairs ; puis il donne lui-même son avis sur chaque affaire. Il vérifie les rectifications entraînées par les observations et il examine si toutes ont été appliquées. En somme, il procède à un dernier examen. Après quoi, il récapitule les résultats. Les rapports nous donnent la statistique des réclamations : à l'aide de leurs indications le tableau très général suivant a été établi :

| Année du rapport | Nombre de communes envisagées | Nombre de propriétés envisagées | Nombre de propriétés pour lesquelles il a été réclamé | Nombre de propriétés pour lesquelles les réclamations ont été reconnues fondées | Rapport entre les propriétés dont la valeur locative a été modifiée et celles dont l'évaluation a été contestée | Taux de la diminution en résultant |
|------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 1910             | 442                           | 108.233                         | 4.559                                                 | 1.254                                                                           | 29,07 0/0                                                                                                       | 0,9 0/0                            |
| 1911             | 5.167                         | 1.222.547                       | 33.340                                                | 7.035                                                                           | 22,03 »                                                                                                         | 0,36 »                             |
| 1912             | 17.654                        | 4.961.079                       | 70.666                                                | 20.265                                                                          | 28,68 »                                                                                                         | 0,28 »                             |

Les réductions n'atteignent donc qu'un taux infime et montrent, disent les ministres rapporteurs, la modération des évaluations adoptées.

Ainsi donc sont établis définitivement, cette fois, les tarifs de l'évaluation. Cependant tous les moyens de protestation ne sont pas épuisés pour les contribuables. Il est bien entendu, cela était dit dans le rapport de M. Cochery en 1910 et a été répété maintes fois, que les évaluations ont, quant à présent, la valeur des données statistiques, et c'est à ce titre seul qu'elles sont arrêtées par les directeurs.

Mais il reste bien entendu que tous les propriétaires auront un droit absolu de les contester lorsqu'elles seront utilisées comme base d'impôt : ils pourront porter leurs observations devant les tribunaux administratifs qui auront, seuls, qualité pour examiner, apprécier les arguments fournis de part d'autre et statuer en

pleine connaissance de cause sur toutes les questions litigieuses.

Ceci a toujours été demandé par les agriculteurs : dès 1909 la Société des agriculteurs de France le réclamait et tous les ministres questionnés à ce sujet ont répondu en affirmant formellement son existence : donc, sur ce point, aucune obscurité ne subsiste.

Seulement alors seront définitivement acquis les résultats de cette opération qui aura soulevé dans le Parlement de nombreuses discussions et procuré à l'administration des contributions directes un supplément de travail notable.

#### D). — ADDITA

##### I. — *Durée de l'opération*

Le 6 décembre 1907, à la Chambre, le ministre des Finances exposait qu'un délai maximum de trois ans était suffisant pour mener à bonne fin cette évaluation et il ajoutait (1) que le travail pouvait fort bien être mené par les percepteurs à raison de quatre communes par an : ce qui n'était pas excessif ; comme chacun d'eux a dans sa circonscription au plus douze communes, il était facile d'en déduire que le délai fixé n'était pas trop juste. A la vérité dans la même séance (2)

---

1. *Journ. off. Déb. parl. Ch. des Députés*, 2<sup>e</sup> séance du 6 décembre 1907, p. 2847, col. 3.

2. *Journ. off. Déb. parl. Ch. des Députés*, 2<sup>e</sup> séance du 6 décembre 1907, p. 2852, col. 3

M. Fouquet s'appuyant sur des exemples fournis par l'évaluation de la propriété bâtie y contredisait bien un peu et il semblait qu'il dût avoir raison.

M. Massé, député, dans son rapport sur le projet de budget du ministre des Finances en 1910 (1), indiquait que de la réponse à une question posée par la commission, il résultait que l'administration n'était pas à même de fixer dès à présent avec une entière certitude la durée des opérations : elle croyait, toutefois, que les travaux de l'évaluation proprement dite pourraient être terminés dans le courant de l'année 1912. M. Massé, au nom de la commission, exprimait la crainte que les travaux ne soient pas terminés à cette époque et insistait pour que la plus grande activité soit déployée.

Enfin nous avons des renseignements tout récents sur l'avancement des travaux. M. le Ministre des Finances à la Chambre (2) en février 1913 déclarait que *dans les communes*, l'évaluation était achevée dès juillet 1912 et que les dernières lettres d'avis avaient été envoyées en fin novembre de la même année : il estimait que pour la fin de mars 1913, on pouvait escompter le complet achèvement des opérations. Cette prévision se réalisa puisque, en mai 1913 (3), le ministre

---

1. *Journal des Percepteurs*. Recueil administratif bi-mensuel. Octobre, 1909, p. 521.

2. *Journ. off.* Déb. parl. Ch. des Députés, 2<sup>e</sup> séance du 20 février 1913, p. 476, col. 1.

3. *Journ. off.*, Déb. Parl. Sénat, 2<sup>e</sup> séance du 27 mai 1913, p. 699, col. 2 et 3.

des Finances, à propos de l'application des résultats de l'évaluation à l'impôt foncier, disait : « Le travail est terminé aujourd'hui dans les départements. Le dépouillement s'est fait activement au ministère des Finances, et je crois pouvoir donner cette assurance au Sénat que le projet de loi sera déposé avant la fin de la session ordinaire de 1913. »

## II. — *Coût.*

Donc, à l'heure actuelle, le travail lui-même est terminé.

Non seulement il a coûté du temps aux agents de l'administration, mais il a aussi grevé le budget de l'État d'une somme totale qui, au 1<sup>er</sup> janvier 1912, s'élevait à plus de 14 millions à répartir sur plusieurs exercices.

|      |                                                              |            | Dont on a<br>utilisé<br>seulement |
|------|--------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------|
| 1908 | (1) Loi du 31 décembre 1907 .....                            | 3.000.000  | 288.406 09                        |
| 1909 | { Loi du 26 décembre 1908... 2.236.500 }                     | 3.256.500  | 3.240.966 58                      |
|      | { Loi du 30 décembre 1909... { 1.030.000 }                   |            |                                   |
| 1910 | { Loi du 31 mars 1910..... }                                 | 4.688.000  | 4.577.241 73                      |
|      | { Loi du 8 avril 1910..... 3.288.000 }                       |            |                                   |
| 1911 | { Loi du 16 décembre 1910... 1.400.000 }                     | 5.908.000  | 5.903.544 76                      |
|      | { Loi du 13 juillet 1911, art. 1 <sup>er</sup> . 4.868.000 } |            |                                   |
|      | { — art. 2... 40.000 }                                       |            |                                   |
|      | { Loi du 16 décembre 1911... 1.000.000 }                     |            |                                   |
|      |                                                              | 16.862.500 | 14.010.129 16                     |

1. Rapport Klotz de 1912. *Bulletin Dupont*, 1912, p. 452.

Les crédits nécessaires ont donc été d'année en année plus considérables, la marche des travaux allant toujours s'accéléraut et s'amplifiant. La loi de 1907 avait prévu un crédit de 3 millions; mais comme les travaux n'ont véritablement commencé qu'après l'apparition de la circulaire de 1908, il est resté à peu près inutilisé. Chaque année suivante des crédits supplémentaires ont dû être ouverts. Signalons enfin la loi du 8 avril 1910 qui a décidé la communication détaillée des résultats des évaluations et qui, en conséquence, a dû décider l'ouverture d'un nouveau crédit.

Remarquons que les dépenses qu'aura nécessitées cette opération ne sont nullement excessives. L'administration a prévu des rémunérations pour ses seuls agents, et elles n'ont rien eu d'exagéré. Nous avons connu le cas de percepteurs déjà chargés de besogne : ils ne pouvaient, en plus, exécuter dans de bonnes conditions le travail d'évaluation dont on les avait chargés : ils cherchèrent un auxiliaire qui procéderait à la révision et à qui, en échange, ils abandonneraient les indemnités prévues dans la circulaire : ils ne purent trouver personne à ces conditions. La révision dans une commune nécessitait pour eux un travail d'au moins quinze jours et leur rapportait en moyenne de 30 à 60 francs. Il en a été de même pour les contrôleurs et même pour les agents de l'enregistrement chargés de relever les actes de location.

D'autre part, les classificateurs qui jouaient un rôle important ne touchaient aucune indemnité : leur fonc-

tion était essentiellement gratuite et elle resta ainsi malgré quelques réclamations : il est certain que si l'on a pu se plaindre du peu d'assiduité des classificateurs aux séances de la commission, il semble qu'il faille s'en prendre surtout au caractère d'auxiliaires et de collaborateurs gratuits qui fut le leur.

En somme les dépenses causées par l'évaluation se composaient : d'indemnités minimales à vrai dire, aux agents de l'administration et de frais d'imprimés (registres, bulletins, lettres d'avis, etc.), c'est ce qui explique qu'elles ne furent pas plus considérables, étant donnée l'étendue du territoire à considérer) l'importance et la complexité du travail à opérer. C'a été là un des avantages de la méthode employée.

---

Telle est cette opération qui a duré cinq années et dont, à l'heure où nous écrivons, les résultats ne sont pas encore complètement connus : il est donc, dans ces conditions, difficile de porter sur elle un jugement définitif.

On peut cependant se demander, si, à ce point de vue fiscal auquel on s'est surtout placé, elle donnera toutes satisfactions quant à l'accomplissement de ce qu'on s'était proposé : à savoir la péréquation de l'impôt foncier.

Pour y arriver, la meilleure méthode n'eût-elle pas été la réfection du cadastre ?

C'est, nous pouvons le remarquer, ce qui a été préconisé lors de l'examen de tous les projets de péréquation par les Chambres ; depuis 1884, les divers ministres des Finances ont déclaré que la véritable, la seule réforme qui fût un remède à ces inégalités de répartition était la mise à jour du cadastre : pour beaucoup de gens (1), toute idée de péréquation ne peut aboutir sans la base indispensable qu'elle a toujours trouvée dans une bonne organisation cadastrale.

Pour eux donc, il faudrait une remise à jour complète des matrices, selon les anciens procédés cadastraux (bornages, triangulation, établissement de plans, classement, etc.). Puis, comme le cadastre, de son essence même, doit, pour être utile, suivre pas à pas les variations que comporte le régime de la propriété foncière, puisque son grand défaut actuel est le manque d'harmonie avec l'état des terres, il faudrait donc organiser la conservation de tous les éléments cadastraux.

Il semble que cette solution conduirait à d'excellents résultats et cependant elle n'a pas été adoptée.

Par décret du 30 mai 1891 il avait bien été institué une commission extraparlamentaire du cadastre qui a terminé ses travaux en 1905 : elle avait examiné les projets de révision (2) : elle évaluait les frais de

---

1. Chassaing de Boiredon, *De la péréquation de l'impôt foncier*. Thèse de Paris, 1908, p. 62.

2. Procès-verbaux de la commission extraparlamentaire du cadastre, fasc. VI, p. 195 à 566.

réfection à une somme pouvant aller pour la France entière de 300 à 600 millions ; cela suffisait à condamner le système, car le montant du produit annuel de l'impôt foncier est évalué environ, pour la part de l'État, à 90 millions ; la dépense nécessaire à son établissement lui serait de 4 à 8 fois supérieure et puis la date d'application des nouveaux résultats serait, par suite de l'extrême complication des opérations, reculée à une date fort éloignée.

On a remarqué que ce qui coûtait surtout dans les travaux de réfection, c'étaient les travaux d'art, arpentage, délimitation, plans, etc., les opérations postérieures et strictement fiscales entraient dans le total des dépenses pour une somme relativement peu importante, d'où cette idée qui a conduit au mode actuel : une simple évaluation des terres par la revision des revenus cadastraux.

Cette solution fut adoptée par la commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus dès 1895 et c'est de là qu'est né l'article 3 de la loi du 31 déc. 1907 dont nous avons étudié l'application.

---

## INTÉRÊT ÉCONOMIQUE DE L'ÉVALUATION EN COURS

---

La nouvelle évaluation a donc une énorme importance au point de vue assiette de l'impôt foncier ; mais remarquons aussi, et cela a été répété assez fréquemment, que c'est une statistique, que, comme telle, elle doit nous donner des résultats d'ensemble, des renseignements généraux intéressant le territoire entier et concernant la valeur locative de la terre, sa valeur vénale même, la répartition des natures de culture entre les différentes contrées ; enfin, au point de vue plus spécialement fiscal, le nombre des cotes foncières et le dégrèvement apporté à la propriété française.

### I. — LES ÉVALUATIONS PRÉCÉDENTES

Des enquêtes sinon analogues, du moins conduisant à des résultats semblables, avaient déjà été faites, mais par le ministère de l'Agriculture. La première remonte à l'année 1840 ; la seconde date de 1852 et la troisième de 1862. Les événements n'ayant pas permis

de préparer un travail analogue pour 1872, le ministère de l'Agriculture et du Commerce s'est contenté de publier en 1872, sous le titre de : « Statistique Internationale », des tableaux sommaires et d'y ajouter des renseignements sur les pays étrangers. Puis la suivante eut lieu en 1882, ses résultats n'ont paru qu'en 1888 (1) ; enfin la dernière date de 1892. Mais en 1908-1909 eut lieu, par les soins du même ministère, une enquête sur la petite propriété rurale de France, dont nous avons déjà parlé et qui est intéressante à plus d'un titre.

L'administration des finances de son côté procéda, en exécution de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 août 1879, à une évaluation du revenu net produit par les propriétés non bâties : ce fut ce qu'on a appelé l'évaluation de 1879-1884, elle reposa sur les données cadastrales, sur les baux et sur les actes de vente : l'agent chargé d'y procéder recueillit d'abord tout ce qu'il put trouver d'utilisable comme renseignements sur les valeurs locative ou vénale, le taux d'intérêt applicable aux diverses propriétés, etc. Puis il se transporta dans la commune avec mission de rechercher le contenu des diverses natures de culture ; il évalua directement, en donnant

---

1. M. E. Levasseur faisait remarquer (la *Statistique agricole de la France, Résultats généraux de l'enquête décennale de 1884. Académie des Sciences morales et politiques* 1886, p. 516) que sans doute l'élaboration d'une pareille statistique exige plus d'une année, mais qu'il est néanmoins regrettable que le volume paraisse six ans seulement après les faits accomplis, car durant ces six ans, il s'est produit de grands changements en économie rurale.

à chaque hectare de nature de culture un revenu et une valeur vénale moyens, et aussi en ventilant les baux il obtint ainsi le revenu net imposable : il y a donc de très grandes analogies entre ce qui a été fait en 1879-1884 d'une part et en 1908-1913 de l'autre.

On appelait taux de rehaussement le rapport de ce revenu au revenu cadastral. Les renseignements obtenus pouvaient avoir, en tant qu'ils pouvaient être utilisés pour l'assiette de l'impôt, une valeur contestable ; il n'en est pas moins vrai qu'on était en présence d'un travail de statistique de grande envergure.

Au Sénat, M. de Reignié a présenté toutes les critiques qui pouvaient être faites, mais il a constaté que les opérations avaient été exécutées avec beaucoup de soin et souvent celles auxquelles il fut procédé en exécution de la loi de 1907, en furent rapprochées et leur furent comparées.

Les chiffres fournis par l'enquête de 1892 furent aussi critiqués (1) et ce fut par là même la critique des statistiques agricoles décennales qu'on présenta : on leur reprocha de fournir des renseignements insuffisants, défectueux et inexacts, insuffisants parce que, a-t-on dit, ils ne portaient pas sur la répartition des propriétés, mais sur celle des exploitations, défectueux parce que les catégories étaient absolument arbitraires : témoin celles fixées pour le classement des propriétés en

---

1. *Revue politique et parlementaire* 1904. Camille Sabatier — *L'Évolution de la propriété rurale* page 301 *Revue d'Économie politique*, 1910. *La Situation de la propriété rurale en France* page 69.

petite (1 à 10 Ha.) moyenne (10 Ha. à 40,) ou grande (au-dessus de 40 Ha). Enfin inexactise d'une façon par trop flagrante : c'est ce qu'ont montré par l'évidence même plusieurs auteurs, tels que MM. Angé-Laribé ou Sabatier.

On a cherché à éviter ces inconvénients en 1907-1908 : On n'a fixé, *a priori*, ni catégories, ni divisions ; c'étaient les personnes chargées de faire l'enquête qui les déterminaient d'après des éléments d'information locaux, en se basant sur la divergence des faits d'après les régions et leur similitude dans le cadre d'une même contrée : on est tombé alors dans l'excès contraire ; on n'a pu éviter la confusion et l'incertitude, par suite de la diversité des renseignements.

## II. — *La nouvelle évaluation*

Dans l'évaluation que nous étudions, le but recherché n'a pas consisté à recueillir de semblables éléments d'information : c'en a été seulement une conséquence non prévue et en quelque sorte accessoire ; aussi, ne peut-on pas faire fond, d'une façon certaine, sur les résultats donnés. L'opération était essentiellement fiscale — elle n'a aucun caractère économique, mais l'alinéa 4 de l'article de la loi de 1907 a décidé que, chaque année, il serait produit aux Chambres et inséré dans *l'Officiel* un rapport du ministre des Finances sur l'état des travaux au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours.

Ces rapports constituent de véritables statistiques et

présentent des données fort intéressantes au point de vue valeur locative, valeur vénale, répartition des natures de culture, etc. Nous avons vu que les opérations offraient les plus grandes garanties d'exactitude et que, d'autre part, les résultats étaient revus par les intéressés eux-mêmes ; par conséquent, il y avait de fortes chances pour qu'ils fussent une reproduction très approchée de la vérité.

Leur comparaison avec les chiffres fournis par les précédentes statistiques pourra donner lieu à des constatations suggestives quant à l'évolution des espèces envisagées.

### *1<sup>o</sup> Renseignements fournis par elle*

Cependant il faut regretter une chose : c'est que les renseignements fournis dans ces rapports ne soient pas plus complets : ils ne disent absolument rien sur l'étendue et la consistance des exploitations : cependant cela aurait pu être évité puisque tous les baux en cours furent examinés et que toutes les propriétés données à loyer furent décomposées en leurs différentes exploitations : il eût été intéressant, en s'appuyant sur les données positives que sont les actes de location, de connaître l'état actuel des exploitations en France.

Mais ce qui aurait aussi présenté le plus grand intérêt, c'était un relevé de l'étendue des propriétés. Des discussions très importantes ont été instituées sur ce point de savoir si la petite propriété est, oui ou

non, en voie de disparitions, si la grande propriété tend à devenir de plus en plus importante, au détriment des moyennes ou des petites, si, enfin, l'état de la propriété est stationnaire. Nous ne trouvons rien sur ce sujet : sinon peut-être quelques indications sur le nombre des cotes foncières : ce qui est peu. Il semble que l'Administration aurait pu, sans grand travail complémentaire, coordonner et publier les résultats de l'évaluation sur ce point si fréquemment controversé. Ceci est d'autant plus regrettable que les contrôleurs dans leurs rapports ont dû fournir tous ces renseignements : l'article 32 alinéa 2 de l'instruction générale les charge d'y inscrire des données générales de statistique sur la consistance du territoire, les modes d'exploitation, les causes de décadence ou de prospérité de la propriété non bâtie, etc. Pourquoi ces éléments d'information très intéressants n'ont-ils pas été utilisés dans les rapports ministériels : pourquoi n'ont-ils pas été publiés ?

Il ne faudrait pas non plus attacher une importance exagérée aux résultats donnés par les rapports : il ne s'agit là, très souvent, que de moyennes : or, on connaît le peu de valeur absolue de ce mode de procéder, les moyennes ne peuvent fournir que des données trop artificielles pour être très sûres : elles éliminent, font disparaître les cas particuliers avec tout l'intérêt qu'ils présentent. Basées, parfois, sur des chiffres détaillés exacts, elles en arrivent à apporter des chiffres nécessairement faux : cela est très facile à montrer, en particulier pour le cas qui nous occupe : soit la détermi-

nation des valeurs locatives moyennes à l'hectare des différentes natures de culture. Elles varieront non seulement en fonction de l'évaluation attribuée à chacune d'elles mais surtout en raison de la proportion extrêmement variable pour laquelle ces diverses natures de culture entreront dans la composition des territoires envisagés. M. Cochery, dans son rapport, donne un exemple saisissant.

Soit, dit-il, deux communes de même superficie : 1.000 hectares. Elles comprennent toutes deux des terres d'un revenu évalué à 50 francs l'hectare, des prés à 100 francs et des bois à 20 francs seulement. Si la première comprend 200 hectares de terre 700 de prés et 100 de bois, la valeur totale ressortira à 82.000 frs correspondant à une moyenne à l'hectare de 82 francs. Si le territoire de la deuxième est composé de 500 hectares de terre, 200 de prés, 300 de bois la valeur locative totale ne sera que de 51.000 francs, d'où la moyenne à l'hectare ne s'élèvera qu'à 51 francs et cependant le revenu net de chaque nature de culture est le même dans les deux communes.

Il ne faut donc pas donner aux chiffres ainsi obtenus une valeur trop absolue. Ce serait exagérer leur valeur : ils peuvent cependant être utilisés à titre de simple renseignement : le curieux peut, en les rapprochant de ceux qui furent obtenus lors des précédentes évaluations et par des méthodes très semblables à celle de la dernière opération, faire des remarques intéressantes au point de vue de l'économie rurale.

Il peut aussi, sans y ajouter entièrement foi, se baser cependant sur ces résultats pour essayer d'en tirer quelques conséquences qu'il produira à l'appui de ses thèses si elles leur sont favorables ; elles leur fourniront une présomption plus grande d'exactitude, elles permettront de contrôler certaines affirmations et de vérifier certains dires, cela étant bien étendu qu'elles n'ont pas une complète valeur probante.

C'est dans cet esprit que nous utiliserons les résultats de l'évaluation en cours. Remarquons d'ailleurs, comme l'ont fait tous les rapports, *qu'à l'heure actuelle*, les données générales fournies peuvent être suffisantes pour qu'on puisse dégager des conséquences générales, mais elles ne sont pas assez « homogènes » pour qu'il soit possible d'apprécier la situation respective de chaque division administrative.

Les renseignements obtenus, en effet, concernent les seules communes où les travaux sont terminés ; par conséquent, il est difficile qu'ils correspondent exactement à la situation moyenne de chaque département ; ils n'ont alors qu'un caractère provisoire ; cependant l'étude du dernier rapport paru, celui de 1912, montre par comparaison avec les précédents, que les chiffres obtenus varient peu d'une année à l'autre.

Sous le bénéfice de ces observations, nous allons procéder à l'examen général (1) des résultats de l'éva-

---

1. Nous utiliserons constamment pour ces études d'économie rurale les rapports ministériels sur l'évaluation de 1910-1911-1912. Celui de 1909

luation de 1908-1913, rapprochés de ceux des opérations de 1879-1884 et aussi des statistiques agricoles décennales les moins anciennes (1882 et 1892).

## II. — *Valeur locative moyenne*

Cette évaluation foncière a eu un but bien déterminé, celui d'établir la valeur locative normale des propriétés non bâties en France ; nous avons examiné les moyens employés pour arriver à cette fin et nous avons, en somme, conclu, que, les méthodes utilisées lors de l'exécution de ce travail présentaient des garanties d'exactitude indéniables ; les résultats obtenus offrent donc une certaine valeur.

a) *A l'hectare générale.* — Au 1<sup>er</sup> janvier 1912 la valeur locative de 25.364 communes était calculée : ce qui fait une proportion de 70 0/0 du nombre total des communes (36.238). La superficie évaluée était de 32.994.681 hectares dans lesquels n'étaient pas compris 199.822 hectares qui n'avaient fait l'objet d'aucune estimation par application de la loi du 26 décembre 1908 (sols des propriétés bâties). La valeur locative afférente à la superficie évaluée s'élevait à 1.281.532 442 francs ; il s'ensuivait que pour les communes envisagées la valeur locative moyenne à l'hectare était de 39 francs.

---

ne portant que sur de minimes résultats est inutile et même dangereux à prendre en considération. D'autre part, ces rapports sont les seuls parus à l'heure actuelle (juillet 1913).

Au 1<sup>er</sup> janvier 1911, où 13.600 communes seulement avaient été évaluées, la même somme était obtenue ; elle semble donc bien répondre à la réalité.

D'après la statistique de 1908-1913 donc, le revenu foncier moyen, en France, serait de 39 francs par hectare.

En 1879-1884, le revenu imposable des 24.300 communes dont les résultats ont été publiées en 1912, avait été évalué à 1.634.482.021 francs, mais dans cette somme n'étaient pas compris les revenus des forêts de l'État qui, lors des récentes opérations, furent examinées au même titre que les biens fonciers des simples particuliers.

Par conséquent, pour pouvoir établir une exacte comparaison, il faut déduire du chiffre de 1912 (1.281.532.442), la valeur locative des forêts domaniales s'élevant à 17.340.126 francs : ce qui en réduit le montant à 1.264.192.316 qui, par rapport au chiffre correspondant obtenu en 1879-1884 accuse une diminution de 370.289.705 francs soit près de 23 0/0.

Ainsi donc le revenu de la terre a, depuis trente ans, baissé de près d'un quart : et cet affaissement affecte 76 départements, dans des proportions variables il est vrai, puisque dans 6 départements le taux de la diminution est de 6 à 10 0/0 et qu'au contraire dans 9 départements il peut s'élever jusqu'à 50 et même 75 0/0 (1).

---

1. Le taux de diminution oscille :

entre 6 et 10 0/0 dans 9 départements  
— 10 — 20 0/0 — 20 —

Par contre, dans onze départements, des augmentations, de peu d'importance, d'ailleurs, ont été constatées : elles tiennent à la mise en culture des vastes terrains autrefois en friches et à un emploi plus grand de la culture intensive.

Il n'en reste pas moins, qu'une importante diminution du revenu foncier se manifeste d'une façon générale : c'est le symptôme d'un délaissement de plus en plus grand de la terre ; les capitalistes y portent de moins en moins leurs capitaux. L'offre y est de beaucoup supérieure à la demande, que ce soient les offres de vente de terrains ou que ce soient les offres de location. Le nombre des acheteurs, comme celui des fermiers ou métayers, va toujours s'amointrissant, il est certain qu'une des causes les plus efficaces de cet avilissement des prix de location est la dépopulation des campagnes qui est établie de façon indiscutable.

Une autre qui a aussi son importance, c'est la rareté de la main-d'œuvre (1), elle a abouti fréquemment à la substitution des machines agricoles à l'utilisation des salariés. Même, dans les petites exploitations, pénètrent les faucheuses, moissonneuses-lieuses, etc. Il arrive souvent que plusieurs exploitants, qui, à eux seuls, ne

---

|                   |   |                 |
|-------------------|---|-----------------|
| entre 21 — 30 0/0 | — | 18 départements |
| — 31 — 40 0/0     | — | 20 —            |
| — 41 — 50 0/0     | — | 6 —             |
| — 50 — 75 0/0     | — | 3 —             |

1. Ce n'est pas un fait nouveau puisque, en 1896, le nombre des ouvriers agricoles était de 3.936.000 et qu'il était descendu en 1901 à 3.407.000, ce qui accuse une diminution de plus de 9 0/0.

pouvaient s'en procurer une, s'associent pour un achat en commun.

Néanmoins, il est de nombreux cas (soins à donner aux animaux, à la vigne, etc), dans lesquels l'intervention humaine est irremplaçable, et c'est dans ces cas surtout que se fait sentir la rareté de la main-d'œuvre qui est d'ailleurs une conséquence immédiate de la dépopulation des campagnes.

On peut citer encore, comme ayant contribué à produire la baisse des prix de location foncière l'avilissement du prix de vente de certains produits et le renchérissement des frais de culture, toutes circonstances qui ne sont certes pas étrangères à la dépréciation signalée.

Il faut enfin y ajouter la crise viticole, provenant d'une part, des maladies cryptogamiques et du phylloxera, véritables fléaux qui ont conduit à la presque disparition du vignoble dans certaines régions (1) et, d'autre part aussi, de la surproduction. Les crises récentes dans la région du Midi viticole sont encore dans toutes les mémoires.

Quelles qu'en soient les causes, il ressort très nettement de cette comparaison entre deux statistiques dressées à trente ans de distance, qu'il y a baisse de la valeur locative moyenne en France.

---

1. Nous citerons notamment la région viticole d'Auvergne et du Bourbonnais si fortement éprouvée qu'il y a quelques années sa production fut négligeable. Cependant les cultivateurs ont repris courage et commencent à replanter.

b) *A l'hectare par département.* — Mais quelques précisions seraient intéressantes. L'examen de ces généralités porte à pousser plus loin l'enquête et à voir pour quelles parties de la France et pour quelles natures de culture ce mouvement de baisse a été le plus accentué.

Le revenu foncier varie, d'après le dernier rapport, et pour les communes envisagées, de 7 francs dans les Basses-Alpes, à 319 francs dans la Seine. La statistique de 1879-1884 donnait comme chiffres extrêmes 11 francs en Corse et 335 francs dans la Seine. Signalons en outre que l'enquête décennale agricole, établie sur des bases tout à fait différentes des deux statistiques que nous avons, jusqu'ici, les plus utilisées donne, 27 francs pour la Creuse et 400 francs pour le département de la Seine. Il y a donc, quelle que soit la source de renseignements, un écart assez considérable entre le revenu foncier des moins fertiles et celui des meilleurs départements.

Les fluctuations de la valeur locative sont très nettement perceptibles ; leur étude détaillée pour chaque département permet de le constater ; puis, la comparaison des résultats les plus récents, c'est-à-dire de ceux qui concernent le nombre de propriétés évaluées à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1912 avec ceux qui nous sont fournis par les statistiques de 1879-1884 et de 1892 fournit de précisions plus grandes sur leurs variations. Le revenu foncier est compris :

Pour les évaluations de 1879-1874-1892-1912  
entre 7 et 10 fr. dans un nombre de

|                  |    | départements | = | à  | »  | »  | 3 |
|------------------|----|--------------|---|----|----|----|---|
| —                | 11 | 20           | — | 3  | »  | 5  |   |
| —                | 21 | 30           | — | 5  | 7  | 23 |   |
| —                | 31 | 40           | — | 17 | 22 | 24 |   |
| —                | 41 | 50           | — | 19 | 17 | 8  |   |
| —                | 51 | 60           | — | 8  | 12 | 12 |   |
| —                | 61 | 70           | — | 15 | 13 | 5  |   |
| —                | 71 | 80           | — | 9  | 8  | »  |   |
| —                | 81 | 90           | — | 3  | 4  | 3  |   |
| —                | 91 | 100          | — | 5  | 2  | 2  |   |
| au-dessus de 100 |    | —            |   | 3  | 1  | 2  |   |

Ces résultats sont suggestifs : ils montrent que le nombre des départements où les propriétés sont louées moins de 41 francs l'hectare est allé constamment en augmentant : il était de 25 en 1880, est monté à 29 en 1892 pour arriver à 55 en 1912. Au contraire les départements où le revenu foncier est en moyenne supérieur à 41 francs sont allés en diminuant constamment : ils étaient en 1880, 62 ; le nombre en est tombé à 58 en 1892 et à 31 en 1912.

Ici encore nous retrouvons nettement accusée la baisse du loyer foncier. C'est ce qu'indiquent d'une façon indiscutable les chiffres cités. Les départements où la valeur locative moyenne est supérieure à 40 francs vont en se faisant de plus en plus rares, au contraire de ceux où la moyenne est inférieure à ce chiffre. Bien entendu, nous l'avons dit, il ne faut pas attacher une valeur exagérée à ces moyennes : les résultats apportés en 1912 ne reflètent pas encore complètement l'état actuel

en France, puisque toutes les communes ne sont pas encore évaluées ; cependant ils sont très intéressants à consulter à titre de simples renseignements ; et puis, comme ils portent sur le plus grand nombre des communes, il est probable que les chiffres donnés postérieurement n'apporteront pas des modifications assez sérieuses pour détruire nos affirmations concernant l'évolution du revenu foncier.

Mais non seulement celui-ci varie pour chaque département dans le temps, il est en outre très différent à une même époque selon les départements, puisque les écarts entre les chiffres extrêmes sont importants. A quoi tiennent-ils ? A des causes multiples, dont la principale est la consistance des territoires : de leur richesse en bonnes terres dépend leur productivité.

La facilité plus ou moins grande d'écouler les produits, de pratiquer la grande culture avec tous les avantages de ses procédés, ou la culture intensive ne sont pas non plus sans influence sur les différences de prix.

c) *A l'hectare par nature de culture.* — Il reste à examiner comment se répartit entre les différentes natures de culture la valeur locative totale et quelles sont ses variations suivant les années, d'après les différentes statistiques établies depuis cinquante ans. Nous avons vu que l'instruction de 1908 en avait reconnu treize catégories, dont une, les sols de bâtiments, n'avait pas été évaluée ; les précédentes statistiques

n'avaient pas établi de semblable division : il est cependant facile de les y retrouver.

Pour les terres la valeur locative moyenne à l'hectare donnée dans le rapport de 1912 est de 45 francs ; elle était de 45 et 49 francs dans les rapports précédents (1911-1910). Comme les derniers chiffres fournis s'appliquent à plus de 70 0/0 des communes, il ne paraît guère sujet à modifications par l'examen des 10.000 communes environ restant à évaluer. Les chiffres de 1912, donc, permettent déjà de faire des constatations intéressantes.

Ce revenu est de beaucoup inférieur à celui que donnaient pour les terres les précédentes évaluations : L'enquête décennale de 1862 indiquait 70 francs, l'évaluation de 1879-1884, 56 fr. 75, les enquêtes de 1882 et 1892, 64 francs et 57 fr. 40. Depuis cinquante ans donc, il y a eu une baisse de 25 francs, soit plus du tiers du chiffre de 1862.

Ce groupe, désigné sous le nom de terre, comprend, outre les terrains affectés à la culture des céréales, ceux qui sont consacrés à la grande culture potagère (betteraves, etc.), aux prairies artificielles (pâtures, etc.), et à celles des plantes industrielles.

Actuellement, la valeur locative moyenne des terres est partout inférieure à 100 francs, sauf dans deux départements, le Nord et la Seine, où elle s'élève respectivement à 135 et 231 francs ; elle s'abaisse à 10 francs seulement en Corse : ces différences énormes tiennent, certainement au plus ou moins de facilité dans l'écoulement des produits.

Dans le deuxième groupe, sont rangés les prés et prairies naturelles, herbages et pâturages, les prés plantés, prés bois, etc., lorsque la production de l'herbe forme la culture dominante. Leur revenu était en 1892 de 109 francs, en 1879-1882 de 96 fr. 50, en 1882 de 96 francs, en 1892 de 87 francs pour tomber à 64 francs en 1912; ici encore, baisse évidente. Il varie, aujourd'hui, entre 27 francs en Savoie et 168 francs dans la Seine, il est même de 17 francs dans les Basses-Alpes : mais cela tient à ce qu'on a rangé dans cette catégorie les « montagnes pastorales » vastes territoires couverts d'herbe et de rendement à à peu près nul.

Les vignes font l'objet d'un groupe spécial mais ici, nous nous contenterons de donner des chiffres, sans vouloir instituer de comparaisons, car les résultats fournis jusqu'ici, ne correspondent pas, dans les régions où il existe des crus renommés, à la valeur réelle des propriétés ; car, dans les communes qui produisent les crus de grandes marques, on a dû, « en raison des difficultés particulières qu'elle présentait, différer l'évaluation jusqu'au jour où l'administration, en possession de tous les éléments d'appréciation nécessaires pour établir l'estimation sur des bases certaines et où les tarifs des communes limitrophes, qui peuvent servir de termes de comparaison, auront été arrêtés ». La meilleure preuve de ceci c'est que la moyenne donnée pour l'Indre-et-Loire est de 69 francs, alors que celle du Loir-et-Cher est de 79 francs, et cependant les crus d'Indre-et-Loire

sont réputés et d'une valeur en général très supérieure à ceux de Loir-et-Cher ; mais, dans ce dernier département, la majeure et meilleure partie du vignoble est évaluée, alors que dans le premier, les communes à grand rendement et à vignobles réputés seront examinées en dernier. Ainsi, la valeur locative moyenne générale à l'hectare ne ressort, en 1912, qu'à 74 francs, alors qu'elle était en 1862 de 101 francs, en 1880 de 129 fr. 95, en 1882 de 101 francs et en 1892 de 97 francs. La comparaison de ces chiffres avec les derniers obtenus ne peut être utilement faite, ceux-ci n'ayant que peu de valeur puisque incomplets.

Les vergers et culture fruitière d'arbres et d'arbustes constituent un autre groupe d'un revenu moyen de 64 fr. à l'hectare : il est d'ailleurs assez variable : la composition des vergers étant fort différente selon les lieux. Dans le Calvados, riche en pommiers, par exemple, on arrive au chiffre de 141 francs, alors que dans la Lozère ou l'Aveyron, la moyenne est très inférieure à 64 francs. Puis ce sont les bois, aulnaies, saussaies, oseraies, etc...

Nous avons vu que la détermination de leur revenu avait soulevé d'intéressantes polémiques : celui-ci est inférieur à 50 francs dans tous les départements, sauf la Seine (60 francs), où on disposait d'éléments d'appréciation tellement rares que ce résultat ne signifie que peu de chose. La valeur locative moyenne est de 18 fr. ; elle est restée stable, au cours de l'évaluation, quel qu'ait été le nombre des communes envisagées. Elle marque une diminution sur les résultats de 1879-1884

qui s'élevaient à 24 fr. 50, Les enquêtes décennales du ministre de l'Agriculture ne nous donnent aucun renseignement à leur sujet. Il est certains départements où les bois sont d'un plus grand rapport, le Nord, par exemple, à cause de ses peupleraies et les Vosges dont les futaies résineuses donnent un produit très rémunérateur (45 francs).

L'évaluation de 1879-1884 permet encore quelques comparaisons, quant à la valeur locative des jardins et des landes.

Les jardins 1<sup>o</sup> dits d'utilité ou potagers, et 2<sup>o</sup> les jardins de spéculation ou jardins maraîchers approvisionnant les grands marchés en légumes frais, ou jardins d'horticulteurs et fleuristes de profession, ont un revenu très important qui, il y a trente ans était de 166 francs (on les appelait alors terrains supérieurs) et qui, actuellement, est encore de 146 francs : ce chiffre moyen est d'ailleurs de beaucoup dépassé dans certaines régions où abondent les cultures de légumes (Seine, Seine-et-Oise), les fruits et primeurs (Rhône, Hérault, Loire) et de fleurs et primeurs (Var, Alpes-Maritimes) où les évaluations sont parfois supérieures à 240 francs et indiquent un chiffre très important de revenus.

Les landes enfin (pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues) évaluées précédemment à 6 francs sont tombées à 4.

Pour les autres natures de culture qu'a envisagé la récente évaluation, les termes de comparaison nous

font défaut : il n'en est pas fait mention, à ce point de vue, dans la statistique de 1879-1884 (1).

Aussi nous contenterons-nous d'exposer que les carrières, ardoisières, sablières, tourbières, etc., sont inscrites pour un revenu à l'hectare de 31 francs ; les lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines pour 32 francs : il semble que les valeurs locatives attribuées à ces catégories soient un peu arbitraires, les bases manquant pour les déterminer d'une façon positive.

Les chantiers, lieux de dépôt, etc., sont portés pour un loyer de 985 francs, chiffre énorme par rapport à celui des autres catégories, mais comme l'ont fait remarquer les différents rapports, ces propriétés peu étendues et affectées au commerce ou à l'industrie sont louées à des prix généralement très élevés eu égard à celui des terres en culture.

Un autre groupe de propriétés présente, comme le précédent, des évaluations très supérieures à la moyenne : ce sont les terrains d'agrément, parcs, jardins, pièces

1. Le tableau ci-après donnera une vue d'ensemble sur l'affaïssement de la valeur foncière.

*Résultats à l'hectare de l'évaluation des années*

|            | 1862                               | 1879-1884 | 1882 | 1892  | 1912 |
|------------|------------------------------------|-----------|------|-------|------|
| Terres.... | 70 fr.                             | 56,75     | 64   | 57,40 | 45   |
| Prés.....  | 109                                | 96,5      | 96   | 87    | 64   |
| Vignes...  | La comparaison est ici sans valeur |           |      |       |      |
| Vergers... |                                    |           |      |       | 64   |
| Bois.....  | »                                  | 22,5      | »    | »     | 18   |
| Jardins... | »                                  | 166       | »    | »     | 126  |
| Landes...  | »                                  | 4         | »    | »     | 6    |

d'eau, etc., dont le revenu se monte à 258 francs l'hectare, d'ailleurs ceci n'est qu'un chiffre moyen. Dans certains départements : Alpes-Maritimes, Var, les résultats lui sont bien supérieurs (2.706 francs dans les Alpes-Maritimes, 859 francs dans le Var), ils s'expliquent par l'existence de stations hivernales très fréquentées.

Enfin, dernière catégorie, les chemins de fer : nous indiquerons à titre de simple renseignement que l'hectare des substructions en est évalué à 82 francs.

De ce rapide examen, il résulte que nous avons pu nous rendre compte, dans une certaine mesure, des différences existant entre les diverses natures de culture quant au revenu qu'elles donnent, en moyenne. En laissant de côté les chantiers, terrains d'une nature un peu spéciale, ce sont les jardins d'agrément, parcs, etc., qui viennent en tête puis, dans l'ordre, les jardins, les vignes, les vergers et les prés, les terres, les lacs, les carrières, les bois et enfin les landes.

De leur étendue respective dans le pays dépendront sa richesse, sa somme de revenus. Les prés, par exemple, sont, à étendue égale, beaucoup plus productifs que les terres : leur extension sera l'indice d'un accroissement du revenu foncier.

### III. — Répartition des différentes natures de culture

Examinons les diverses natures de culture quant à l'étendue qu'elles occupent. En 1902, les terres compre-

naient 46,7 0/0 du total évalué, alors qu'en 1892 elles comprenaient 55 0/0 du territoire français, en 1882 52 0/0. Donc, sans prendre les résultats ci-dessous d'une manière absolue, on constate vers 1892 un léger accroissement de la superficie cultivée en terres, alors qu'elle diminue dans des proportions importantes en 1912 : nous verrons que ce sera au profit des prés. Le pourcentage est en effet égal, en ce qui les concerne, à 10,55 en 1882, à 14 en 1892 et à 13,75 en 1912 : ils ont pris de l'importance d'une façon très nette à la fin du xxe siècle et sont restés ensuite à peu près stationnaires.

Nous avons déjà vu que, pour les vignes, les chiffres donnés dans le rapport de 1912 n'avaient aucune valeur ; il en est ainsi dans ce cas ; nous ne pouvons en effet nullement nous baser sur eux, puisque les communes contenant les principaux crus n'ont pas encore été comprises dans l'évaluation.

Pour ce qui est des jardins et vergers, leur étendue s'est augmentée de 0,9 0/0 en 1882 à 1,03 en 1892 et 2,2 en 1912 : l'accroissement ici est sensible et continu.

Les bois aussi accusent une semblable marche progressive ; leur tant pour cent est passé d'environ 15 en 1882 à 13 en 1892, pour remonter nettement à 19,3 en 1912 ; la disparition des forêts semble donc n'être pas encore un fait accompli et les nombreuses mesures adoptées pour leur conservation et aussi pour leur reconstitution semblent avoir constitué un encouragement précieux à leur développement.

Restent enfin les landes et étendues non cultivées dont la superficie n'a pas varié d'une manière très nette durant ces trente années.

Pour les autres natures de culture, leur étendue est trop minime pour qu'il puisse être établi des comparaisons ayant quelque valeur, car tous les chiffres que nous donnons sont des chiffres approchés ; l'extrême précision est impossible à atteindre et de plus ne donnerait pas des résultats beaucoup plus probants : convient donc de les laisser de côté.

En résumé, pour cette période trentenaire, ce qui ressort des résultats des diverses évaluations mises en regard les unes des autres, c'est une diminution des terres au profit des prés et des jardins pour une petite partie, des bois surtout.

Ces données ne sont-elles pas discutables ? Nous nous contentons d'exposer et de rapprocher les chiffres obtenus à la suite d'opérations effectuées à dix ans d'intervalle, et à tirer les conclusions qui s'en déduisent ; il ne faut cependant pas oublier les restrictions que nous avons apportées quant à la valeur absolue des résultats donnés par ces évaluations.

#### IV. — *Valeur vénale moyenne*

Pouvons-nous, en outre, tirer des conclusions ayant quelque prix du travail de statistique récemment effectué, en ce qui concerne la valeur vénale moyenne de la terre.

Certes, celle-ci n'accuse pas les variations brusques, énormes, qui se produisent fréquemment dans le prix des valeurs mobilières, il est possible cependant qu'elle traverse des crises, mais leur arrivée est lente, facile à mesurer, et déterminer leur étendue est chose possible car la terre n'est pas une valeur de spéculation. Il résulte pour elle, de ce caractère, un prix peu mobile, toujours assez proche de la normale ou ne s'en éloignant que très lentement.

Et puis, comme on l'a fait remarquer (1), la valeur de la terre est fortement objective, elle ne dépend pas exclusivement de convenances personnelles : si la faveur des acheteurs s'en éloigne elle baisse, mais n'arrive jamais à zéro, au contraire des valeurs mobilières qui, essentiellement subjectives, subissent des baisses formidables qui amènent parfois leur disparition du marché. La terre est un élément matériel, fixe et, même si son revenu est infime, elle a une valeur, car elle peut toujours satisfaire un besoin et même en temps de crise, dans des cas où les meubles incorporels n'auraient plus de valeur, où leurs titres se vendraient au poids du papier, même alors la terre a une utilité : elle peut être encore engagée et par là sa valeur se montre indestructible.

La terre, donc, a une valeur certaine et à peu près constante.\*

---

1. *La Question de l'évaluation de la propriété foncière dans l'impôt sur les mutations par décès*. Thèse de P. Colombani, receveur de l'enregistrement et des domaines à Lauzès (Lot), p. 225 et suiv.

S'ensuit-il qu'elle soit très facile à établir? Non, au rebours de ce qui se passe pour la propriété mobilière, car le marché de la terre est occulte : il est bien déterminé par la loi de l'offre et de la demande, mais il n'a pas un cours public et est de plus fréquemment dissimulé.

Il est cependant connu, et dans les évaluations du ministère de l'Agriculture, il a été toujours déterminé, de façon approximative il est vrai, mais cependant assez nette.

L'administration des Finances, elle, a eu entre les mains, par l'intermédiaire de l'enregistrement d'une part, des propriétaires eux-mêmes d'autre part, les moyens de la fixer d'une façon très précise. Mais, dans l'évaluation qui nous occupe, sa recherche n'a, en somme, été qu'accessoire : tel n'était pas le but essentiel de l'opération ; cependant les instructions aux agents décidaient qu'elle serait aussi établie ; sa connaissance était parfois nécessaire aussi afin d'arriver à connaître le revenu lorsque rien, ni baux ni locations verbales ne le venaient indiquer.

Mais les résultats de ce travail n'ont pas été publiés dans les rapports fournis par le ministre des Finances. L'administration qui avait en vue l'obtention d'une assiette, a donné tous les renseignements qui y étaient relatifs, mais elle n'a pas cherché à fournir les chiffres intéressant l'économie rurale.

Sera-t-il donc impossible d'obtenir la valeur vénale de la propriété foncière en France, d'une façon précise ?

En mettant de côté la méthode d'évaluation quelque peu arbitraire des monographies de 1908, il semble que la seule façon sérieuse d'obtenir ce prix, en dehors d'un recensement des chiffres compris dans les actes de vente, est celle qui consiste à déduire la valeur vénale de la valeur locative.

La terre, en effet, est payée en général selon le revenu qu'elle peut rapporter. Quoi de plus simple alors que de rechercher ce taux de rapport ; il est, on l'a remarqué, à peu près stable : la loi de l'offre et de la demande a produit sur ce point aussi la presque uniformité. On a prétendu (1) que ce système d'obtention des prix était applicable à la moyenne et à la grande propriété seulement. Quant à la petite, en général exploitée par son propriétaire, elle ne serait achetée par celui-ci que pour le faire vivre, lui et sa famille. Il est facile de répondre que cela n'empêche pas que l'acheteur ait estimé le revenu susceptible d'être produit par le lopin qu'il convoitait et qu'il ait payé celui-ci d'après le rapport escompté.

Donc, il semble qu'on puisse calculer la valeur de la terre en appliquant au revenu déterminé récemment un taux qui paraît devoir être compris entre 2,75 et 3 0/0 ou, pour mieux dire, le revenu est au capital comme 1 est à 35. Un taux supérieur serait, croyons-nous, exagéré.

Il en résulte que nous constatons de suite, par rapport à l'évaluation de 1879-1884, une baisse importante :

---

1. Colombani, *op. cit.*

la terre, qui autrefois valait en moyenne 1.750 francs l'hectare en France, ne se vend plus que  $(39 \times 35)$  1365 francs. Elle atteint actuellement 11165 francs dans la Seine, 4.690 dans le Nord, 3.220 dans le Pas-de-Calais, 2.875 dans la Somme et descend à 245 francs dans les Basses-Alpes et 280 francs dans la Corse. En un mot, elle est comprise entre :

|         |           |        |      |    |              |
|---------|-----------|--------|------|----|--------------|
| 201 et  | 500       | francs | dans | 5  | départements |
| 501 et  | 800       | —      |      | 8  | —            |
| 801 et  | 1100      | —      |      | 20 | —            |
| 1101 et | 1400      | —      |      | 21 | —            |
| 1401 et | 1700      | —      |      | 8  | —            |
| 1701 et | 2000      | —      |      | 11 | —            |
| 2001 et | 2300      | —      |      | 3  | —            |
| 2301 et | 2600      | —      |      | 4  | —            |
| 2601 et | 2900      | —      |      | 2  | —            |
| 2901 et | au-dessus | —      |      | 5  | —            |

En résumé, le prix de la plus grande partie de la propriété rurale en France, oscille entre 801 et 1401 francs. Signalons en passant le peu de valeur absolue des moyennes, puisque celle qui nous est donnée pour la France entière et qui est de 1375 francs ne comprend pas (lui étant supérieure) à celle que l'on peut constater dans le plus grand nombre des départements.

Il reste maintenant à étudier l'évolution de ce prix de vente. Dans une étude, M. Saulnier a essayé de la dégager (1) : il a d'abord enregistré entre 1851 et 1879

1. *Econoniste Français* du samedi 8 août 1908, page 202. Étude faite en collaboration avec M. Michel, inspecteur du Crédit foncier de France, qui a détaillé le résultat de ses recherches dans le premier volume de ses *Études statistiques financières, sociales et agricoles*, intitulé *la Propriété*. Berger Levrault. éditeur Nancy.

une hausse générale, souvent très considérable atteignant jusqu'à 100, 120 et même 140 0/0. Le coefficient moyen, pour l'ensemble de la France, fait ressortir une augmentation de valeur de 43, 8 0/0. L'agriculture est florissante ; chacun veut acheter de la terre, c'est la surenchère. Mais, de 1880 à nos jours, se produit l'évolution inverse : M. Saulnier divise cette période en deux parties, l'une qui va de 1880 à 1905, l'autre postérieure à 1905. Dans la première, le mouvement de baisse est évident ; il se manifeste dans 80 départements ; la hausse, au contraire n'apparaît que dans 6 départements et dans un seul la situation est stationnaire. Comme on le voit, l'affaissement de la valeur vénale est manifeste pendant ces vingt-cinq ans. Pour M. Saulnier, la cause en est « à l'éloignement, au dégoût (*sic*) de la terre ; et pourquoi cet éloignement ? 1° par suite de l'obligation du service militaire personnel faisant entrevoir à l'agriculteur loin de chez lui, une existence plus douce, puis 2° la survenance de la crise agricole par « augmentation des forces productives du monde, abondance de certains produits et de placement des marchés ; la 3 cause est une natalité plus basse : au contraire, dans les régions où les naissances sont plus nombreuses, la propriété rurale a conservé sa valeur et même acquis de la plus-value. Exemples : le Finistère et le Morbihan : les départements ayant le plus souffert de la baisse sont ceux qui ont la plus faible natalité.

Enfin, 4° Rareté et cherté de la main-d'œuvre et pénu-

rie de fermiers, conséquence très nette de cette dépopulation.

En résumé, dit M. Saulnier, on peut dire que la crise agricole proprement dite, trouvera un terrain préparé par l'émigration des populations et des capitaux vers les villes, et que tous ces phénomènes, s'aggravant mutuellement, entraîneront la dépréciation de la propriété rurale (1). » Nous n'avons pas à apprécier ces raisons, nous nous contentons de les signaler.

Pour la période postérieure à 1905, l'auteur déclare avoir fait une enquête très sérieuse et en avoir tiré les résultats qu'il donne. Mais, comme il ne fournit aucune indication sur ses méthodes de recherches, nous ne pouvons accepter ses renseignements sans restrictions. La baisse serait disparue dans plus de la moitié des départements qui avaient eu jadis à l'enregistrer; elle ne se montrerait plus que dans 35. Au contraire, la hausse se manifeste dans 23, ce qui constitue un très grand progrès sur la période précédente. Enfin, le nombre des départements où la situation apparaît stationnaire, se monterait à 29.

Nous avons dit que nous ne pouvions accepter ces derniers résultats que sous caution. En effet, les chiffres tirés de la dernière évaluation se rapprochent beaucoup de ceux qui ont été donnés pour la période de 1880 à 1905, avec quelques modifications résultant cependant

---

1. Flour de Saint. Genis. *La propriété rurale de France*. Armand Colin 1902.

d'un léger mouvement de hausse, assez perceptible pour quelques régions dans ces dix dernières années. Par rapport à l'évaluation de 1879-1884, celle de 1908-1913 accuse la baisse dans 76 départements et la hausse dans 11, qui sont : les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, la Creuse, le Finistère (en hausse d'après M. Saulnier), l'Ile-et-Vilaine, les Landes (*id.*, pour M. Saulnier ainsi que le Morbihan), la Loire-Inférieure, la Seine, les Deux-Sèvres et la Vendée. Cette reprise de la valeur foncière provient, en général, pour ces contrées, des progrès de la culture intensive et de la mise en exploitation de vastes terrains autrefois incultes. Une exception doit être faite, toutefois, en ce qui touche le département des Alpes-Maritimes où la diminution, dans les communes purement rurales, est compensée et au delà par la plus-value dont le développement incessant des stations hivernales a fait bénéficier les communes du littoral.

En résumé, d'après nous, légère augmentation de la valeur de la terre, localisée d'ailleurs à certaines contrées. Le taux de la diminution du prix était estimé par rapport aux résultats de 1880, à 43 o/o en 1905 ; il n'est plus que de 23 o/o à l'heure actuelle ; il y a donc un progrès sérieux la baisse semble légèrement enrayée et, parfois même la hausse se manifeste, très nette.

De là à conclure que la période de baisse est terminée, non, certes, mais il semble qu'on doive noter un léger retour à la terre.

Cependant, et nous le répétons, les chiffres que

nous avons déduits de la nouvelle évaluation, quant à la valeur vénale de la terre, ont été obtenus par un procédé général d'approximation qui semble être celui qui doit donner les meilleurs résultats, mais qui, cependant, n'est pas «absolument» irréprochable. En moyenne et en général, on arrive par là à l'exactitude mais il a un défaut qui est très grand en économie politique, c'est d'être trop mathématique, à côté de la diversité et de la contingence des faits ; nous indiquons donc seulement, comme constituant des renseignements intéressants et généraux, les chiffres obtenus grâce à son emploi.

#### V. — *Nombre des cotes foncières*

Il est une autre sorte de renseignements, bien modeste, mais ayant pourtant son intérêt, qui nous est fournie par les différents rapports sur l'évaluation : c'est le nombre des cotes foncières.

De celui-ci on peut déduire logiquement le nombre des propriétaires fonciers en France. En rapprochant ce chiffre de celui des statistiques précédentes, on peut être amené à des constatations intéressantes quant à la concentration de la propriété rurale.

On a contesté la valeur de ces statistiques des cotes foncières à ce point de vue. Il leur a été fait deux reproches (1) : Comme les cotes foncières sont établies par

---

1. V. sur l'évolution de la propriété rurale un article de M. Camille Sabatier (*la Revue politique et parlementaire*, 1904, p. 293 et s.) auquel nous emprunterons quelques renseignements.

communes, il arrive qu'un propriétaire ayant des terres dans plusieurs communes est compté plusieurs fois dans les statistiques ou que, les mutations n'étant pas tenues à jour, un même propriétaire se trouve à la tête de plusieurs cotes établies au nom de personnes disparues. En somme, il faudrait, comme lors du travail de 1879, déduire du chiffre total les cotes : 1° afférentes à des propriétés indivises autre que celles des établissements publics ; 2° multiples, c'est-à-dire concernant les mêmes propriétaires ; 3° afférentes à des propriétaires forains. Mais alors, il faudrait aussi y ajouter : 1° les copropriétaires dans les immeubles objets des cotes indivises non imposés primitivement à la cote foncière et 2° les habitants ne possédant pas de propriété foncière dans la commune où ils résident mais notoirement connus pour être propriétaires ailleurs.

Il est certain qu'ainsi nous aurions, d'une façon plus certaine, le nombre de *propriétaires* existant en France ; mais ce que nous voulons examiner, c'est le sens général de l'évolution agraire. Or, comme le fait remarquer M. Sabatier (1), il est probable qu'il y a eu depuis l'institution des cotes foncières le même nombre de communes en France et dès lors « la même chance pour qu'un même domaine chevauche sur plusieurs communes ». En tous cas, comme l'ajoute le même auteur, et cela nous paraît fort juste, « s'il y a de fausses imputations à des propriétaires disparus, il n'y a pas, du

---

11. *Id.* Sabatier.

moins, de la fantaisie, puisqu'une cote implique une perception... En ce sens, la statistique des cotes foncières est rigide et certaine ». Et c'est tout ce qu'il faut.

De 1826 à 1861, le nombre des cotes est passé de 10.296.693 à 13.658.018 (1).

Le nombre le plus bas a même été constaté en 1845, il était de : 10.083.751 (2). Donc augmentation très nette du total des cotes qui subit un sursaut en 1861 par suite de l'annexion de la Savoie et qui se continue pour tomber brusquement en 1871-1872 par suite de la perte de l'Alsace-Lorraine. L'ascension reprend, mais moins accusée jusqu'en 1882, où un sommet est atteint avec le chiffre de 14.335.600 cotes. Mais dès l'année suivante la chute s'accuse. On a voulu l'expliquer par un changement dans le mode employé pour les mutations des cotes. Mais la décadence ne fait que s'accroître. En 1894, on tombe au-dessous de 14.000.000 et en 1902 on n'est qu'à 13.588.400.

Enfin, les chiffres donnés dans les rapports sur la nouvelle évaluation montrent que nous n'arrivons même plus à 13.000.000 puisque M. Cochery, en 1909, donna comme chiffre 12.910.590.

Où chercher les raisons de cette évolution ? Pour M. Sabatier, elle est nettement dans les variations de la natalité qui amène la baisse du chiffre de la popula-

---

1. Souchon, *La propriété paysanne*, v. tableau, p. 83.

2. V. Tableau de 1815 à 1889 dans Heurg, *la Petite propriété rurale en France*. Thèse 1895.

tion, du nombre des propriétaires et des cotes aussi, bien plus que dans la crise agricole ou les progrès du machinisme : il démontre (1) que le nombre des cotes diminue proportionnellement beaucoup moins que l<sup>e</sup> chiffre de la natalité : et s'étonne même de ce que l'affaïssement de la natalité ayant été si grave dans les milieux ruraux, les cotes aient si peu baissé.

La conclusion ? C'est que un moindre nombre d'enfants se partageant la terre paternelle, le nombre des cotes diminue ; de là à en conclure à un plus grand morcellement de la propriété, à un accroissement de la grande aux dépens de la petite, il y a une très grande difficulté : il y a même pour de nombreux auteurs (2) une impossibilité manifeste et de cette évolution des cotes comparée à celle du chiffre des naissances, ils croient pouvoir déduire un affaïssement de la grande propriété en France.

#### VI. — *Résultat de l'évaluation quant à l'imposition de la propriété foncière*

Il est enfin un dernier intérêt qui s'attache à ces opérations : c'est le résultat qui en découle, quant à l'imposition de la propriété foncière. Nous avons vu

---

1. De 1881 à 1900, la natalité tombe d'une naissance par 39,5 habitants à une par 45,9 soit une perte de 14 o/o. Durant cette même période les cotes sont descendues de 14.335.600 à 13.598.623. Soit une perte de 5,14 o/o seulement.

2. Souchon, *op. cit.* et Sabatier, *loc. cit.*

que le principal, pour ne pas dire le seul but de l'évaluation, était d'obtenir une répartition plus équitable des charges fiscales et qu'il était sous-entendu, malgré quelques affirmations contraires, qu'on arriverait à un nouveau système d'impôt foncier donnant toutes satisfactions à cet égard (c'était l'objet de l'amendement Renard dont nous avons parlé).

Un communiqué paru dans les grands journaux aux environs du 10 juillet nous annonce que le ministre des Finances, M. Ch. Dumont, a fait connaître à ses collègues du gouvernement les amendements à la loi sur l'évaluation des propriétés non bâties qu'il soumettait au président de la commission sénatoriale de l'impôt sur le revenu, de façon à assurer avec certitude, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1905, le dégrèvement de l'impôt sur la terre : la réforme se traduirait par une diminution globale de 50 millions, et s'opérerait par la transformation de la contribution foncière des propriétés non bâties en un impôt de quotité (4 0/0 des 4/5 de la valeur locative, amendement Renard).

La valeur locative totale des propriétés imposables, ajoute le communiqué, serait, d'après la dernière évaluation, de 2.046 millions. Le produit de l'impôt sur les bases proposées serait d'environ 65 millions.

Or, la part de l'État dans le système actuel s'élève, pour le budget de 1913, à 115 millions, non compris les dégrèvements des petites cotes foncières.

On arrive bien ainsi à une diminution d'environ 50 millions au profit des propriétaires fonciers.

Il est intéressant de savoir comment se répartit ce dégrèvement (1).

Tous les départements, sauf la Corse, en bénéficieront dans des proportions d'ailleurs très variables. Le rapport de 1912 nous donne les renseignements suivants :

Les taux extrêmes du dégrèvement sont constatés dans les Landes avec un minimum de 12,09 0/0, et dans l'Aude avec un maximum de 76 0/0. Pour les autres départements, les diminutions d'impôt varieraient :

|                                           |   |    |   |      |
|-------------------------------------------|---|----|---|------|
| De 12,10 0/0 à 20 0/0 dans 5 départements |   |    |   |      |
| De 20,01                                  | — | 30 | — | 8 —  |
| De 30,01                                  | — | 40 | — | 10 — |
| De 40,01                                  | — | 50 | — | 23 — |
| De 50,01                                  | — | 60 | — | 28 — |
| De 60,01                                  | — | 70 | — | 10 — |

L'Aude, le Gers, le Lot-et-Garonne, etc., présentent les chiffres les plus élevés.

Il est également intéressant de connaître dans quelles mesures les différentes natures de culture participent au dégrèvement. Les différents rapports ne nous donnent des renseignements qu'en ce qui concerne les terres, prés, vignes et bois : renseignements obtenus d'ailleurs dans des communes types donnant autant que possible la caractéristique de chaque département.

---

1. Nous avons déjà esquissé la question (p. 56). Nous reprenons des choses déjà dites pour la suite et la clarté de l'exposition.

Dans l'ensemble, la proportion serait de 41,04 0/0 pour les terres, 52,11 0/0 pour les prés, 61,66 0/0 pour les vignes, 151,92 0/0 pour les bois.

Cependant, il est possible de remarquer dans les tableaux présentés par le ministre quelques augmentations intéressant l'Allier, la Nièvre, etc., et surtout la Corse où elles seraient de 38,94 0/0 pour les terres, mais assez faibles pour les vignes et les bois.

En général, malgré tout, la contribution supportée dans ces départements sera peu augmentée, l'estimation étant minime (Allier, Corse) ou la majoration étant insignifiante (Nièvre, Gironde).

Là se bornent les quelques indications intéressant l'économie rurale que nous fournit le travail de 1908-1913, elles sont très précises, seulement en ce qui concerne la valeur locative et le taux du dégrèvement espéré. Elles nous ont, en tous cas, permis de croire à une baisse continuelle de la valeur de la terre qu'il était juste de compenser par une diminution des charges fiscales.

---



## CONCLUSION

---

Tels sont les résultats donnés par cette évaluation de 1908-1913. Lors de son début, on avait exprimé quelques craintes (1), il semblait que la réforme s'annonçât mal et sans chances de succès. Il paraissait difficile de mener à bien un travail demandant un effort long et soutenu, au milieu des controverses très vives qu'il avait suscitées.

Et cependant l'opération est bien près d'être terminée : elle l'est peut-être à l'époque où nous écrivons. Non seulement elle a été conduite jusqu'au bout avec un soin égal et une progression constante ; mais encore on parle de l'utiliser dans une période très rapprochée, comme base d'un nouveau système d'impôt foncier. La proposition a été adoptée par la Chambre ; elle est à l'étude devant la Commission du Sénat et le gouvernement usera de toute son autorité pour faire adopter une mesure qui semble à imposer (2).

L'article 3 de la loi du 31 novembre 1907 n'est donc

---

1. Jèze, *Revue de Science et Législation financières*, 1908, p. 62.

2. Loi du 30 juillet 1913, art. 1 et 4.

pas resté lettre morte, ses prescriptions ont été suivies ; on en a tiré les conséquences logiques ; ainsi le travail exécuté, la peine prise n'auront pas été effectués en vain.

Cette évaluation aura eu une très grande importance, une double importance. Au point de vue fiscal, d'abord, elle marque l'avènement, l'entrée en réalisation d'un projet depuis longtemps à l'étude, celui de l'impôt cédulaire sur le revenu. On n'avait pas osé l'espérer aussi prompt. Mais la rapide mise en état d'une base suffisante pour son application y a conduit forcément. Cette base a-t-elle une valeur suffisante pour être ainsi utilisée ? Nous avons vu avec quel soin avaient été élaborées les instructions aux agents, avec quelles précautions il avait été procédé aux diverses opérations qu'elle comportait. Nous avons montré toutes les garanties de bonne exécution qu'elle présentait. Aussi sommes-nous fondé à dire qu'elle constitue certainement le meilleur système à utiliser.

Qu'il y ait eu, dans la pratique, quelques défaillances, cela est possible, et, en outre, inévitable ; mais ce fut l'exception et cela ne résulte pas de faiblesses dans la conception de l'œuvre. Les opérations furent tellement vastes ; elles furent menées avec une telle diligence, alliée à un si grand souci de l'exactitude que vraiment les critiques furent rares à côté de la complexité de l'œuvre. Nous avons essayé de montrer ce qu'elles avaient de justifié, mais aussi ce qu'elles contenaient d'exagéré, de partial, et nous sommes persuadés qu'au

point de vue fiscal, cette évaluation présente un indéniable intérêt.

D'ailleurs, les règles du droit de réclamation seront conservées pour les contribuables et par là, pourront être corrigées les défectuosités du travail qui restera la base essentielle de la réforme fiscale et par là aura une énorme importance.

Mais il est un autre intérêt, accessoire au premier, et que, néanmoins, il serait étrange de nier : c'est celui qu'il offre au point de vue économie rurale. Certes, il est moindre que le précédent et c'est compréhensible puisqu'il n'est apparu qu'*a posteriori* et qu'il n'avait pas été envisagé lors de l'apparition du projet. Cependant, on peut noter avec plaisir, à l'heure actuelle, l'apparition d'une statistique en cette matière, si restreinte qu'elle soit, puisque les dernières qui nous aient été fournies par le ministère de l'Agriculture remontent à 1892 et par le ministère des Finances à 1879-1884. Les éléments certains qu'elle fournit sont encore trop peu nombreux ; nous avons montré qu'il est possible d'en déduire quelques autres : mais alors nous nous éloignons de la précision et de la certitude première.

Il est indéniable, en tous cas, que, par elle, on obtient des indications nettes sur l'évolution de la valeur foncière à notre époque et par là déjà, on n'aura pas fait œuvre vaine.

L'évaluation de 1879-1884 aura apporté aux agriculteurs un dégrèvement important, aux économistes

quelques chiffres et quelques indications. On peut discuter son importance, mais il est impossible de la nier : car elle sera, en tous cas, la base de notre futur système fiscal, en ce qui concerne la propriété foncière ; système plus équitable donné enfin à une forme de propriété trop délaissée de nos jours.

---

Vu : le Président de la thèse,  
J. HITIER

Vu : le Doyen,  
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :  
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,  
LIARD

## BIBLIOGRAPHIE

---

- BULLETIN DES CONTRIBUTIONS DIRECTES ET DU CADASTRE. Bulletin Dupont, 1909-1910-1911 et 1912.
- BULLETIN DE LA SOCIÉTÉ DES AGRICULTEURS DE FRANCE, 1908-1909-1910-1911.
- BULLETIN DE LA SOCIÉTÉ DE STATISTIQUE DE PARIS, novembre 1908. Article de M. Malzac.
- CAILLAUX (Joseph). — Les Impôts en France.
- CHASSAING DE BOIREEDON. — De la péréquation de l'impôt foncier des propriétés non bâties. Thèse de Paris, 1908.
- CIRCULAIRE DU 31 DÉCEMBRE 1908 et annexes. Paris, Imprimerie Nationale, 1908.
- COLOMBANI, receveur de l'enregistrement. — La Question de l'évaluation de la propriété foncière dans l'impôt sur les mutations par décès. Thèse de Paris, 1908.
- DESSART. — Traité de l'impôt foncier.
- ÉCONOMISTE FRANÇAIS (L'), 8 août 1908 : les Variations de valeur de la propriété rurale en France, Saulnier.
- FLOUR DE SAINT-GENIS. — La Propriété rurale en France, 1902.
- FOVILLE (de). — Le Morcellement.
- HENRY (René). — La Petite propriété rurale en France. Thèse de Paris, 1895.
- JOURNAL OFFICIEL de la République Française, 1884, 1903-1906-1907-1908-1909, etc.
- JOURNAL DU DÉPARTEMENT DE L'INDRE, 19 février 1913.
- JOURNAL DES PERCEPTEURS. Recueil bi-mensuel, août et octobre 1909.

- LEVASSEUR (E.). — Académie des Sciences morales. La Statistique agricole de la France.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE. La Petite propriété rurale en France. Monographies, 1909.
- MINISTÈRE DES FINANCES. La Nouvelle évaluation du revenu foncier des propriétés non bâties, 1879. Recueil des lois et instructions sur les contributions directes et le cadastre.
- MONJOU. — La Nouvelle évaluation des propriétés non bâties Thèse de Paris 1911.
- PLATEAU. — L'Impôt sur les revenus de l'exploitation agricole, Thèse 1911,
- POUSSIELGUE. — Des finances de la France en 1817. Paris, 1817.
- PROCÈS-VERBAUX LE LA COMMISSION EXTRA-PARLEMENTAIRE DU CADASTRE, 1903.
- REVUE D'ÉCONOMIE POLITIQUE 1910, Alice Dugarçon. — 1910, Arthur Girault. — 1910, Michel Augé Laribé.
- REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE, 1904, Camille Sabatier. — 1908, L. de Goy. — 1908, A. Renard.
- REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES, 1908, G. Jèze SAY (Léon) de l'Académie française. — Les Grands écrivains français. Turgot 1887.
- SOUCHON. — La Propriété paysanne.
- STATISTIQUE AGRICOLE DE LA FRANCE, publiée par le ministère de l'Agriculture. Résultats généraux des enquêtes de 1862, 1882, 1892.
- TURGOT. — Œuvres. Paris 1844.
-

## TABLE DES MATIERES

---

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| INTRODUCTION .....             | 5  |
| I. — HISTORIQUE .....          | 9  |
| L'évaluation en Limousin ..... | 10 |
| Période postérieure .....      | 19 |

### PREMIÈRE PARTIE

#### INTÉRÊT FISCAL DE L'ÉVALUATION

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Section II. — L'ARTICLE 3 DE LA LOI DU 31 DÉCEMBRE 1907. Son</i>  |    |
| <i>pourquoi.....</i>                                                 | 25 |
| 1. <i>But de la nouvelle évaluation.....</i>                         | 26 |
| α) <i>Les anciennes inégalités.....</i>                              | 26 |
| β) <i>Réformes à opérer.....</i>                                     | 30 |
| γ) <i>Différence avec le cadastre.....</i>                           | 32 |
| 2. <i>L'évaluation n'a qu'une valeur statistique.....</i>            | 42 |
| 3. <i>L'amendement Renard.....</i>                                   | 48 |
| <i>Section III. — UTILISATION DE L'ÉVALUATION. — A). CÉDULE I DU</i> |    |
| <i>PROJET DE 1909 ET AMENDEMENT RENARD.....</i>                      | 53 |
| a) <i>Différences avec le système actuel.....</i>                    | 54 |
| b) <i>Dégrèvement en résultant pour la terre.....</i>                | 56 |
| c) <i>Raisons de ce dégrèvement.....</i>                             | 61 |
| B). — <i>Cédule V du projet de 1909.....</i>                         | 62 |
| <i>Section IV. — EXAMEN CRITIQUE DE L'ÉVALUATION. — A). Examen</i>   |    |
| <i>critique général.....</i>                                         | 73 |
| a) <i>Arbitraire du fise.....</i>                                    | 74 |
| α) <i>Dans l'élaboration de la circulaire.....</i>                   | 75 |
| β) <i>Dans l'évaluation.....</i>                                     | 79 |
| b) <i>Influence de la politique.....</i>                             | 93 |
| c) <i>Choix du système.....</i>                                      | 96 |

|                                                            |     |
|------------------------------------------------------------|-----|
| B) Évaluation proprement dite.....                         | 108 |
| α) Organisation générale du travail.....                   | 109 |
| 1. Conception administrative du produit net.....           | 109 |
| 2. Communes choisies.....                                  | 111 |
| 3. Accélération des opérations.....                        | 111 |
| β) Travaux préparatoires.....                              | 116 |
| CHAPITRE PREMIER. — Du Percepteur.....                     | 120 |
| 1. Ses attributions.....                                   | 120 |
| 2. Publicité d'arrivée.....                                | 121 |
| 3. Collaboration des propriétaires.....                    | 127 |
| 4. Modification des natures de culture.....                | 131 |
| 5. Relevé des parcelles sous baux.....                     | 135 |
| 6. Garanties.....                                          | 138 |
| — II. — Du Contrôleur.....                                 | 139 |
| γ) Travaux d'évaluation.....                               | 140 |
| CHAPITRE PREMIER. — Exposé aux classificateurs.....        | 140 |
| — II. — Classification.....                                | 143 |
| 1.....                                                     | 143 |
| 2. Choix de la parcelle type.....                          | 144 |
| 3. Tarif provisoire.....                                   | 145 |
| 4. Évaluation des bois.....                                | 155 |
| 5. Autres évaluations.....                                 | 172 |
| 6. Rapprochements.....                                     | 174 |
| — III. — Classement.....                                   | 174 |
| — IV. — Évaluation avec baux.....                          | 176 |
| — V. — Propriétés non affermées.....                       | 185 |
| — VI. — Vérifications réciproques (actes et classement)... | 188 |
| 2. Différences possibles.....                              | 188 |
| — VII. — Rectification des évaluations.....                | 194 |
| — VIII. — Choix des actes à ventiler.....                  | 196 |
| — IX. — Chasses gardées.....                               | 197 |
| — X. — Travaux divers du contrôleur.....                   | 200 |
| — XI. — Vérifications par commissaires.....                | 201 |
| C) Travaux postérieurs.....                                | 207 |
| CHAPITRE PREMIER. — Travail de l'Inspecteur.....           | 207 |
| — II. — Travail du directeur.....                          | 209 |
| — III. — Dernières opérations.....                         | 213 |
| — IV. — Communication des résultats.....                   | 215 |
| — V. — Réclamations (Délai).....                           | 221 |
| — VI. — Réclamations.....                                  | 223 |
| d) Addita.....                                             | 228 |
| CHAPITRE PREMIER. — Durée de l'évaluation.....             | 228 |
| — II. — Coût.....                                          | 230 |

DEUXIEME PARTIE

INTÉRÊT ÉCONOMIQUE DE L'ÉVALUATION

|                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE PREMIER. — Évaluations précédentes.....                   | 235 |
| — II. — La nouvelle évaluation.....                                | 238 |
| 1. Ce qu'elle donne.....                                           | 239 |
| 2. La valeur locative moyenne.....                                 | 243 |
| 3. Répartition des natures de culture.....                         | 255 |
| 4. Valeur vénale moyenne.....                                      | 257 |
| 5. Nombre de cotes foncières.....                                  | 265 |
| 6. Résultats quant à l'imposition de la propriété<br>foncière..... | 268 |
| CONCLUSION.....                                                    | 273 |
| BIBLIOGRAPHIE.....                                                 | 277 |

---



---

Imp de la Libr. M. GIARD & BRIÈRE, 46, rue Soufflot, Paris - 2317-13

---





